




3 1761 11767816 9



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117678169>

CAI
MI800
-80L16

Government
Publications

Canada

5

Abstracts of Technical Studies

Prepared for the Task Force
on Labour Market
Development as back-
ground papers for its
report "Labour Market
Development in the
1980s"

July 1981



Employment and
Immigration Canada

Emploi et
Immigration Canada

CAI
MI 800
-80L16

CANADA

ABSTRACTS OF TECHNICAL STUDIES

Prepared for the Task Force on Labour
Market Development as background papers
for its report "Labour Market Develop-
ment in the 1980s"

July 1981

Employment and
Immigration Canada

Emploi et
Immigration
Canada

FOREWORD

The Task Force on Labour Market Development commissioned a series of technical studies designed, in the main, to provide detailed analyses of selected issues of special relevance to labour market policies in the 1980s.

The terms of reference of the Task Force called for analyses based, to the greatest extent possible, on existing work available in the federal and provincial governments and in the private sector. Most of the technical studies, therefore, were designed to pull together and analyse information from existing sources. In a number of instances, however, the Task Force considered it essential to break some new ground in areas likely to be critical for labour market policy formulation.

Each of these studies reflects the views of the author and not necessarily those of the Task Force. The studies do not reflect the policy of the Government of Canada.

This compendium contains abstracts of the technical studies commissioned by the Task Force. Because some of the studies are lengthy, the abstracts do not cover all of the main issues they consider. It is hoped, however, that the abstracts are sufficiently informative to enable readers to decide whether to order any individual technical studies.

Employment and Immigration Canada is making the technical studies publicly available to anyone wishing to explore, in greater depth than was possible in the Task Force Report, issues relating to labour market policies in the 1980s. This reflects the Department's objective of providing a broad basis for public discussion of issues relating to labour market policies for the 1980s. It does not reflect any judgment regarding the technical merits or conclusions of the studies.

Copies of the technical studies included in this compendium and the Report of the Labour Market Development Task Force, as well as additional copies of this compendium may be obtained from:

Enquiries and Distribution
Public Affairs Division
Employment and Immigration Canada
140 Promenade du Portage
Ottawa K1A 0J9
Tel: 994-6313

C O N T E N T S

<u>Study No.</u>	<u>Author and Title*</u>	<u>Page</u>
1.	Orley Ashenfelter, "What is a Full Employment Goal in the 1980s?"	1.1 - 1.3
2.	L.D. Booth and M.J. Gordon "Financial Considerations for Providing Incentives for Private Industry and their Implications for Employment Level and Stability."	2.1 - 2.3
3.	P.D. Brodhead, Michael Decter and Ken Svenson, "Community-Based Development: A Development System for the 1980s."	3.1 - 3.3
4.	Stewart J. Clatworthy, "The Effects of Education on Native Behaviour in the Urban Labour Market."	4.1 - 4.2
5.	_____ "Issues Concerning the Role of Native Women in the Winnipeg Labour Market."	5.1 - 5.1
6.	_____ "Patterns of Native Employment in the Winnipeg Labour Market."	6.1 - 6.4
7.	R.J. Clifford and Associates. "Survey of Manpower Planning Practices in Canada."	7.1 - 7.3
8.	Leah Cohen, "A Review of Women's Participation in the Non-Traditional Occupations."	8.1 - 8.3
9.	A.E. Daley, "The Medium-Term Employment Outlook: Finance, Insurance and Real Estate Sector."	9.1 - 9.4
10.	Michael Decter, "Programs to Encourage Employment: The Provinces or Municipalities as Agents."	10.1 - 10.2

*** Note:**

The technical studies are available in the language of the author. Where the original study was produced in French, its title appears in parenthesis.

C O N T E N T S (Cont'd)

<u>Study No.</u>	<u>Author and Title</u>	<u>Page</u>
11.	Graham Glenday and Glenn P. Jenkins, "Labour Adjustment: An Overview of Problems and Policies."	11.1 - 11.3
12.	_____ "Patterns of Duration of Employment and Unemployment".	12.1 - 12.3
13.	_____ "The Employment Experience of the Unemployed."	13.1 - 13.3
14.	_____ "The Unemployment Experience of Individuals."	14.1 - 14.4
15.	Arnold C. Harberger, "The Social Opportunity Cost of Labour: Problems of Concept and Measurement as Seen from a Canadian Perspective."	15.1 - 15.3
16.	Tim Hazledine, "The Costs of Protecting Jobs in 100 Canadian Manufacturing Industries."	16.1 - 16.4
17.	Elizabeth Humphreys, "Technological Change and the Office".	17.1 - 17.2
18.	Informetrica Ltd., "Canadian Labour Markets in the 1980s: A Macroeconomic Overview."	18.1 - 18.4
19.	B.A. Keys and D.M. Caskie, "The Medium-Term Employment Outlook: Construction Industry."	19.1 - 19.3
20.	Donald R. Lessard, Carliss Y. Baldwin and Scott P. Mason, "A Methodology for Evaluating Financial Incentives to Create Employment."	20.1 - 20.4
21.	Neil MacDonald, "The Medium-Term Employment Outlook: Canadian Automotive Industry."	21.1 - 21.5

C O N T E N T S (Cont'd)

<u>Study No.</u>	<u>Author and Title</u>	<u>Page</u>
22.	Heather Menzies, "Women and the Chip." (Please note that this study was commissioned jointly by the Institute for Research on Public Policy and the Task Force, <u>and is available only from IRPP</u>).	22.1 - 22.3
23.	<u> </u> "Informatics Case Studies." (Supplementary Material to "Women and the Chip").	23.1 - 23.4
24.	Paul Mercier, "Non-Traditional Working Arrangements." (Aménagements non-traditionnels du temps de travail)	24.1 - 24.3
25.	S.E. Moreau, "Manpower Planning in the Hospitality Industry to 1990." (Prospective à moyen terme de l'emploi: Planification de la main-d'oeuvre dans l'industrie de l'accueil d'ici 1990)	25.1 - 25.2
26.	Ruben F.W. Nelson, "A Person-Centred Understanding of Work and Its Implications."	26.1 - 26.2
27.	Peat, Marwick and Partners, "Federal Policies to Stimulate Private-Sector Employment."	
28.	<u> </u> "The Medium-Term Employment Outlook: The Canadian Equipment and Machinery Industry."	
29.	Rhys D. Phillips, "Affirmative Action as an Effective Labour Market Planning Tool of the 1980s."	29.1 - 29.4
30.	Frank Sampson, "Issues Relating to the Labour Force Position of the Disabled in Canada."	30.1 - 30.2

C O N T E N T S (Cont'd)

<u>Study No.</u>	<u>Author and Title</u>	<u>Page</u>
31.	"The Labour Force Position of Older Workers."	31.1 - 31.4
32.	Harvey Schwartz, "The Medium-Term Employment Outlook: Selected Subsectors of the Electronics Industry."	32.1 - 32.4
33.	Robert W. Sexty, "Public Enterprises and Employment in Canada."	33.1 - 33.2
34.	Arthur Smith, "Generic Skills: Improving Transferability in Occupational Training."	34.1 - 34.3
35.	David Stager, "Federal Involvement in Post-Secondary Education for Highly Qualified Labour." (Parts I and II)	35.1 - 35.4
36.	Carole Swan, "Women in the Canadian Labour Market."	36.1 - 36.4
37.	Goldfarb Consultants, "An Evaluation of Canadians' Attitudes Towards Unemployment Insurance, Canada Employment Centres and Immigration."	37.1 - 37.3

TECHNICAL STUDY 1

ABSTRACT

What is a Full Employment Goal in the 1980s?

Orley Ashenfelter

July 1981

WHAT IS THE FULL EMPLOYMENT GOAL IN THE 1980S?

Orley Ashenfelter

The last decade has witnessed the almost complete disintegration of the once powerful consensus that governments should and could maintain full employment. In retrospect, what was remarkable about this consensus was not the agreement that governments should strive for the elimination of unemployment, but the wide agreement that governments could costlessly achieve this objective. During the 1950s and 1960s it became agreed that there was a cost to permanently reduced unemployment in the form of higher inflation. The consensus on government policy continued, however, because a permanently lower unemployment rate seemed worth this cost, although now the terms of the trade -- known as the Phillips Curve -- had at least to be considered. The final weakening of the consensus arrived as a result of the 1970s, when economists and government officials everywhere were finally convinced by the coexistence of high inflation and unemployment that continuing to maintain lower unemployment rates would require continuous acceleration in the rate of inflation. Since this is considered too high a price to pay, government officials feel hamstrung. On the one hand, the public is convinced that the government should resolve the problem of unemployment, while government officials are convinced that they are unable to do so without facing unacceptable costs in the form of accelerating inflation.

These changes raise dramatic and difficult questions for the future of government policies and pronouncements regarding full employment. There are three distinct, but related, issues that bear on what the stated goal of government employment policies might be. First, one might

consider basing the goal of full employment on a measured level of unemployment such that the unemployment that remains can be considered voluntary rather than involuntary. One purpose of this paper is to show that an appealing definition of involuntary unemployment does exist, but that once this definition is understood it does not lead to a compelling argument for its reduction or elimination. Since the purpose of defining a full employment goal is to focus attention on the elimination of unemployment, there is a clear drawback to the use of this method.

A second possibility is to base a goal of full employment on the measured hardship of unemployment. Under this method unemployment is of more concern when it results in more hardship. Presumably this is more likely to be the case the less fully is the unemployed worker's income cushioned during a spell of unemployment, and the poorer are the alternative uses of the unemployed worker's time. This puts a premium on measuring the income losses of unemployment and determining whether these are concentrated among groups whose welfare is dramatically affected by these losses. Unemployment rates for some groups then take on more importance than for other groups because the unemployment of the former signifies more hardship than that of the latter.

A third possibility is to base a goal of full employment on what can be accomplished without producing an unacceptable effect on price inflation. One scheme is to define full employment as that rate of unemployment where the price inflation rate remains steady and neither accelerates or decelerates. The unemployment rate consistent with non-accelerating inflation has been called the "natural rate

of unemployment." This definition of full employment implies that the proper role for government policy is to acknowledge the desirability of a steady non-accelerating inflation rate, even though there are other possibilities. The primary advantage of this definition is that it focuses attention on what remains in the realm of the feasible. The main disadvantage is that there is no reason to suppose that the natural rate of unemployment, so defined, coincides either with unemployment that is entirely voluntary or unemployment that is associated with minimal hardship. Many economists argue that the explanation of why these concepts do not coincide is the great unsolved problem of modern economics.

The paper discusses each of these issues. The basic idea is to spell out what is known about each criterion for defining a full employment goal and how economic analysis has been used to shed light on each. The objective is to show how the consensus full employment goal of the 1940s could be justified on all three criteria, and how this consensus has disintegrated because each criterion now seems to call for a different full employment objective. The paper concludes with a discussion of how some compromise among these criteria might be struck in the interest of defining a full employment goal for the 1980s.

TECHNICAL STUDY 2

ABSTRACT

Financial Considerations for Providing Incentives
for Private Industry and their Implications for
Employment Level and Stability

L.D. Booth and M.J. Gordon

July 1981

FINANCIAL CONSIDERATIONS FOR PROVIDING INCENTIVES
FOR PRIVATE INDUSTRY AND THEIR IMPLICATIONS FOR
EMPLOYMENT LEVEL AND STABILITY

L.D. Booth and M.J. Gordon

Ordinarily investment decisions in the private sector are privately financed, and government intervention is limited to monetary, fiscal and other policies which influence the general level of investment. However, there are situations in which (1) the private sector would not undertake a particular investment or class of investments without special inducements or subsidies and (2) the employment, growth or other social benefits do not exceed the social cost by an amount greater than the inducement that may be needed to tip the scales for the private decision.

The above types of investments pose two problems: (1) What incentive must the government provide to secure investment by a firm? and (2) Does the social cost-benefit analysis justify the inducement? This report is not concerned with the latter problem. It is concerned with the minimum level and the optimal form of the incentive to be provided, given that the investment is socially desirable. The form of the incentive is important because it will influence both the cost to the government and the likelihood that the firm will conduct its affairs so as to realize the expected social benefits.

To negotiate the incentive effectively, government must be able to evaluate critically the information that firms provide. Briefly, a firm under ordinary circumstances decides whether or not to undertake an investment by determining its net present value--the excess of the project's future cash flows discounted at the firm's cost of

capital over the project's cost. A critical problem here is the value assigned to the firm's cost of capital. The last 30 years have seen important progress in recognizing the role of uncertainty, aversion to risk and capital structure in determining a firm's cost of capital, and a major purpose of this study is to bring together this knowledge in a form that is useful in dealing with our problem.

Chapter II presents the general theory of the cost of capital and capital structure. Chapters III and IV describe and evaluate the discounted cash flow (DCF) and the capital asset pricing model (CAPM) methods for estimating the cost of equity capital. Chapter V illustrates the use of both methods by employing them to estimate the cost of equity capital for a specific company.

Chapters VI and VII apply the above theory to projects that are economically unacceptable and to projects that are financially unacceptable to a firm. Economically unacceptable projects have a negative net present value, and the relative merits of various types of financial incentives (including cash grants, low-cost loans and operating subsidies) are examined. A project may be financially unacceptable because the circumstances of the firm make it unable or unwilling to assume the risk or other costs of financing the project. The various ways in which the private capital markets succeed or fail in dealing with this problem are discussed. Government intervention is required when capital markets fail, and the comparative merits of alternative instruments of government intervention are examined. A special and important case of financially unacceptable projects, discussed in Chapter VII, is the continuation of a firm that faces bankruptcy. The paper makes clear the desirability of tailoring the form of the incentive to the circumstances that make a project unacceptable to the firm without government support.

Finally, Chapter VIII examines the problem of coincidence between expected and actual employment benefits. It is shown that variation among projects in their technology, i.e., their capital-labour ratio, will influence the average level and the stability of employment provided in opposite directions. On any project the capital-labour ratio is a variable that may be subject to a firm's choice. The interest of the firm and the interest of the government in that choice are discussed, and the influence of the form of the government subsidy on the choice is examined. It is shown how some financing arrangements increase instability of employment and increase the likelihood that the project will be abandoned while others have the opposite effect. Some of the issues here represent mild forms of the "moral hazard" problem, but that problem can be very acute with government subsidies. In general, a contract between X and Y poses a moral hazard for X if the contract leads Y to change his behavior in a way that is damaging to X. The report closes with a general discussion of the subject and its applications to government subsidies.

TECHNICAL STUDY 3

ABSTRACT

Community-Based Development:
A Development System for the 1980s

P.D. Brodhead, Michael Decter and Ken Svenson

July 1981

COMMUNITY-BASED DEVELOPMENT: A DEVELOPMENT SYSTEM FOR THE 1980s

P.D. Brodhead, Michael Decter and Ken Svenson

This report analyses the past decade of direct job creation programs and proposes a significant new direction. Central conclusions focus on the changing nature of the Canadian labour market in the 1980s, the experience gained from past and current programs and the potential for an effective additional approach. The report advocates a development system approach with a community base. This new approach is a logical extension of existing programming in both the direct job creation and economic development areas. It is proposed as an additional effort by the federal government, not as a replacement for existing efforts.

Unemployment is the focus; disadvantaged, structurally unemployed Canadians are the target group of the community-based development system approach. The community at large would be involved in local development corporations. Resources would be made available to encourage the local capacity-building essential to tackle the challenges posed by underdevelopment. Organizational infrastructure would be put in place to allow the disadvantaged sector to become involved in self-help efforts to improve the socioeconomic conditions of their community or group. This mobilization of local skills and resources will stimulate individual entrepreneurial development. The strong evidence of the job generation effectiveness of small business will serve to reinforce the thrust of this approach to underdevelopment in Canada.

Four specific new components would form the development system: a national corporation, a local development vehicle,

support networks and a development finance institution. All are essential to the success of the approach.

The national corporation, the Canada Community Opportunity Development Corporation (CCODC), would provide the national context for the development system. A small creative staff would generate a development results/performance path tied to funding. Local initiatives would need to demonstrate successively greater performance capability to qualify for support from the CCODC. The CCODC would act as a catalyst to ensure that a network of services would become available.

At the community level, a new corporate vehicle, the Opportunity Development Corporation (ODC), would be created. Federal legislation would establish criteria under which groups representing self-defined communities and demonstrating support from local governments could be incorporated. Boards of ODCs would be broadly representative. The ODC could operate both profit-making ventures and non-profit community services. It would also be expected to lever additional funds from the private sector.

Support services are recommended in the areas of training, consulting, legal services and information. Where feasible, third-party delivery is to be pursued.

The final major element of the development system is the Opportunity Development Bank (ODB). As banker to community enterprises, the ODB could supplement seed monies available from CCODC. It could be created as a new arm of an existing financial institution, such as the Federal Business Development Bank, linked directly to the national framework through the CCODC.

These four elements make up a national framework which would support the potential for community-based economic development. With sufficient funding and a 10-year time frame, significant development of disadvantaged individuals and communities would occur.

TECHNICAL STUDY 4

ABSTRACT

The Effects of Education on
Native Behaviour in the Urban Labour Market

Stewart J. Clatworthy

July 1981

THE EFFECTS OF EDUCATION ON NATIVE BEHAVIOUR IN THE URBAN LABOUR MARKET

Stewart J. Clatworthy

This study represents one of the few attempts to estimate differentials in the performance of Native people in the urban labour market and the effects of education levels on performance patterns. Using micro-level data, multi-dimensional contingency table techniques and a specific form of regression analysis, models of labour force participation rates, employment rates and occupational levels have been developed. The models control for variations in the individual's ethno-demographic characteristics and permit more accurate measurement of the effects of education characteristics on performance in the labour market. Major findings are as follows:

- i) The effect of education on Native labour force participation rates is positive (i.e., leads to higher rates of participation) although variable over population subgroups. Education-related improvements to participation are greatest for Native women.
- ii) The effects of education on employment rates are highly variable over ethno-demographic subgroups. Among Status Indian men and Métis/Non-Status Indian men and women higher levels of education translate into markedly lower unemployment rates. Among Status Indian women, however, the probability of unemployment is sharply higher for those more highly educated. This may reflect the effects of labour market segmentation, discrimination or the ineffectiveness of training or educational upgrading programs.
- iii) Higher levels of education also impact positively on Native occupational levels (as measured by the Blishen/McRoberts occupational index). However, the effect is large only for individuals completing 11 or more grades of schooling.

In terms of policy development, these findings suggest the need for renewed and expanded emphasis on education and skill development among the urban Native population. In this regard, efforts should be directed towards encouraging and facilitating (at the minimum) high school completion or the acquisition of trade or technical school certificates, for our analyses suggest that significant improvements in labour force performance occur at or above these levels. It should also be emphasized that better education (or training) alone is not likely to be a sufficient prerequisite for labour market success among urban Natives. Unemployment among better educated Native peoples remains substantially higher than that experienced by general urban society. Improvements to education do, however, appear to have the effect of reducing levels of employment disparity between the Native and general population.

Although far from conclusive, the results also raise questions about the effectiveness of educational-upgrading programs on the labour market performance of Status Indian women. The results are not inconsistent with the hypothesis that such programs are either not transferring skills or not leading to the development of the individual's motivation to apply learned skills in the labour market. Moreover, in light of current qualification criteria for social allowance supports, there may be cause for concern that upgrading programs are being used as a means of income support rather than as a means of developing skills. There is a need for a thorough evaluation of existing educational-upgrading and skill-development programs, particularly as they relate to Status Indian women.

TECHNICAL STUDY 5

ABSTRACT

Issues Concerning the Role of Native Women
in the Winnipeg Labour Market

Stewart J. Clatworthy

July 1981

ISSUES CONCERNING THE ROLE OF NATIVE WOMEN IN THE WINNIPEG LABOUR MARKET

Stewart J. Clatworthy

This report attempts to consolidate and interpret the results of existing research into the employment circumstances and labour force activity patterns of Winnipeg's Native female population. The results indicate clearly that Native women experience great difficulties in the urban labour market. These difficulties appear to be linked directly to low education and training levels, the segregation of Native women into the city's lowest level occupations and to restrictions to labour market entry and employment advancement which arise from the population's demographic characteristics, especially family composition patterns. These factors and constraints combine to relegate the majority of Native women to secondary status in the labour market.

The study suggests that major issues to be addressed in the process of employment policy and program development include:

- i) the need for more substantial and longer term occupational training programs for Native women.
- ii) the need to eliminate the extreme levels of occupational segmentation experienced by the Native female labour force and the barriers to earnings, advancement and employment stability which confront Native women because of their dependence on low-level service and manufacturing/processing occupations;
- iii) the need to relax the barriers to labour force entry among Native women with families, particularly the large group of Native women who assume the responsibilities of single parents.

TECHNICAL STUDY 6

ABSTRACT

Patterns of Native Employment
in the Winnipeg Labour Market

Stewart J. Clatworthy

July 1981

PATTERNS OF NATIVE EMPLOYMENT IN THE WINNIPEG LABOUR MARKET

Stewart J. Clatworthy

This report highlights the principal findings of research investigating the demographic composition and economic circumstances of Winnipeg's Native population.

The research embraces four broad subject areas:

- a) recent patterns of Native migration to the city,
- b) the demographic composition of the urban Native population,
- c) patterns of employment and labour force activity among the urban Native population, and
- d) Native incomes and sources of income.

The research design differs from previous urban Native studies in two important respects. First, the analyses have been carried out in a comparative fashion for two major subgroups of the Native population -- Status (registered) Indians and Métis/Non-Status Indians -- as well as for the general population. Second, demographic information in association with recent conceptual work on life cycle and family development stages has been used to construct a set of 25 household subgroups which have been used as control variables.

Principal findings of the study are listed below:

- The present Native population of the survey area is estimated to be approximately 13,100, comprising about 5000 Status Indians and 8100 Métis and Non-Status Indians.

- The total Native population of Winnipeg is estimated at 23,000 including about 7900 Status Indians and 15,000 Métis and Non-Status Indians.
- Recent migration to the city appears to be somewhat smaller than expected. However, it remains substantial and should contribute to continued rapid growth in the city's Native population.
- Economic issues dominate reasons for migration to the city.
- Several aspects of the migration patterns of Status Indians and Métis/Non-Status Indians are similar, which suggests that the circumstances leading to migration may be similar for both subgroups.
- The present urban Native population is characterized by a very young population structure.
- Nearly one quarter of the increase in the labour force age group to 1985 is expected to be of Native ancestry.
- Demographic events, in particular the aging of the Native population, are likely to result in a reduction in the economic burden confronting the Native labour force during the decade. The burden, however, will continue to exceed that of the general city labour force by a substantial amount.
- Both subgroups experience great difficulty in the urban labour market. Problems appear to be most acute among young Status Indian men, and women from both subgroups.
- The unemployment rate of the Native population currently exceeds 30 per cent of the labour force, more than five times that of the general city population.
- With the exception of Métis/Non-Status males the majority of Native employment is irregular.
- Labour force participation among men (women) is approximately 25 (40) per cent lower among the Native, as opposed to the general population.
- Native employment is heavily concentrated in a few sectors of the urban economy.

- The Native labour force is for the most part employed in the city's lowest skill/lowest wage occupations, and occupational mobility appears to be largely non-existent.
- On average, Native household income is approximately one half that of the general city population.
- The majority of Native households are dependent on some form of transfer payment.

The employment and income disparities identified are sufficiently large to warrant the consideration of special policies and programs to address the needs and problems of the urban Native population. Of particular concern are Native single parents, a group which accounts for nearly one half of all Native household heads.

The movement of Native single parents into the urban labour force presents a serious dilemma. Due to the large size of most Native single parent families, payments under the current social assistance plan exceed employment earnings at the minimum wage level. For employment to be a viable economic alternative for Native single parents wages earned will have to be substantially larger than currently legislated minimums.

Unemployment was found to be most severe among young adults, especially women and Status Indian males. Existing and future employment programs could easily be tailored to reach these segments of the population more effectively.

At a general level, the study's results lead to the conclusion that the Native labour force is by and large locked into low-skill, low-entry-level, low-wage occupations. Some very aggressive forms of affirmative action programming may be required to break this pattern.

The majority of employment and social support programs available to Native migrants are designed to address the needs of non-Native society. The issue of special, comprehensive programming designed solely to meet the needs of Native migrants should be given careful consideration.

TECHNICAL STUDY 7

ABSTRACT

Survey of Manpower Planning Practices in Canada

R.J. Clifford and Associates

July 1981

SURVEY OF MANPOWER PLANNING PRACTICES IN CANADA

R.J. Clifford and Associates

To put manpower planning in its proper context it was essential that overall corporate planning practices be reviewed. This necessitated differentiating between strategic and operations planning and detailing the practices of manpower planning within these two categories.

This study covers 154 companies from 15 industrial sectors located in four Canadian provinces (Alberta, Ontario, Quebec and Nova Scotia). It was carried out through in-depth interviews with senior corporate executives.

Ninety companies (58.4 per cent) had strategic plans. Within these plans, 59 companies included strategic manpower plans. However, nine of these were in time frames shorter than the minimum five years considered necessary for strategic planning. Indeed, most manpower planning time frames were shorter than the strategic plan time frame. Of the 90 companies, 76.7 per cent (69) had over 1000 employees, compared with only 58 per cent of the total survey being this large.

Operations plans were found in 147 companies. One industry (manufacturing/machine equipment) accounts for five of the seven firms who do not have a formal plan. One hundred and forty-five firms include a manpower plan prepared at least one year into the future. These plans range up to 10 years in the future, with a median of 2.2 years. Manpower planning in these 145 firms was reviewed from a number of different aspects. Criteria for identifying sophisticated

versus unsophisticated manpower plans were identified. Seventy-six of the 145 companies had sophisticated manpower planning processes based on these criteria.

Data for manpower planning are most often developed from internal corporate sources or from industry or management association sources. Government sources showed very limited use; programs such as the Canadian Occupational Forecasting Program (COFOR) and the Forward Imbalance Listing (FOIL) were unknown to many of the participants.

The participants show high levels of confidence in their manpower plans for the first two to three years. The confidence level then drops dramatically, and few feel that their current planning is valid five or more years into the future.

Five major areas of manpower shortages have existed in the recent past: managerial, technical, accounting, computer skills and skilled trades. Participants expect these shortages not only to continue but to increase in the 1980s with a net result of increased costs, less efficiency and less productivity.

Participants were receptive to an increased role in certain phases for provincial and/or federal governments. This was seen as a focused and a coordinating role. Industry does not want stringent rules and regulations imposed on it, but sees government as assisting where there is a perceived need. It should provide a voluntary pool of expertise where it can be of assistance. There must also be a regional focus on planning to work within the various labour markets in Canada. Natural industry groupings, where they exist, should be assisted by government to increase the effectiveness of their planning.

Analyses were made of various aspects of manpower planning by industry, by province and by size of each firm in the survey, and the following conclusions were reached:

Size: The median number of years planned increases with the size of the company. The key point seems to be at the 1000 employee size.

Province: Ontario and Alberta have companies with longer manpower planning time frames than Quebec and Nova Scotia. Quebec firms tend to have short time frames. Nova Scotia shows more variation by sector.

Industrial Sector: Firms in the primary extraction fields, utilizing high technology, have longer planning time frames, regardless of province or size. These firms are over-represented in Alberta.

We found that both industrial sector and province have a larger effect than size on the median number of years for which companies plan their manpower needs. Industry appears to have a larger effect than province.

Despite the use of advanced computer techniques, it was not statistically possible to predict accurately the effect on manpower planning of each of these variables. All three have important effects and all three inter-relate; e.g., some industries dominate a province and tend to be large in size. Thus, all three variables contribute to manpower planning (or the lack of it).

The report concludes with a prescription for progress to improve manpower planning in Canada which includes many of the above elements.

TECHNICAL STUDY 8

ABSTRACT

**A Review of Women's Participation in
the Non-Traditional Occupations**

Leah Cohen

July 1981

A REVIEW OF WOMEN'S PARTICIPATION IN NON-TRADITIONAL OCCUPATIONS

Leah Cohen

Although women's participation in the labour force has increased by nearly one-third since 1966 and more than 50 per cent of all women of working age are currently in the labour force, the position of women is not improving. Occupational segregation was more prevalent in 1979 than in 1970. The wage differential between men and women continues to widen, and the unemployment rate of women continues to be higher than that of men. This is particularly significant because an increasing number of women work for economic survival.

The Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) has developed policy initiatives to promote and encourage women's entry into non-traditional occupations. There are, however, a number of factors impeding progress in this area.

First, the training of women continues to follow a pattern of occupational concentration and segregation, due to a large extent to the attitudes of counsellors at Canada Employment Centres who tend to stream women into traditional occupations. In 1978-79, 85 per cent of all female trainees were in only eight occupational groups consisting overwhelmingly of traditional female jobs, and 50 per cent were in clerical and stenographic occupations (even though only 14 per cent gave these as their usual occupation). In the apprenticeship training program, women comprise only 3 per cent of the trainees and are concentrated in the personal and service occupations.

Second, the cutback in training allowances and dependent care allowances in 1979 resulted in a significant decline in women trainees.

Third, a narrow definition of "non-traditional" jobs limits the training subsidy to 203 occupational groups, many of which are in small, non-unionized firms where job opportunities are limited. In 1978, 75 per cent of the wage subsidies went to small, non-union firms with 20 or less employees. In this situation women run the risk of becoming a cheap source of labour, vulnerable to layoffs and unemployment. In 1975, a survey of women who had completed their training in a non-traditional occupation found that three months after training the women earned \$67 a week less than men with identical characteristics in similar occupations.

Fourth, many unions strongly resist the entry of women into skilled occupations. They perceive the entry of women into the trades as an encroachment into an all-male preserve and they hold traditional conceptions of the proper sphere of women's work. The imposition of seniority lists on employers effectively stymies the entry of women into non-traditional jobs and frustrates CEIC's efforts in this regard.

Lastly, women who do manage to make it into a non-traditional job are subject to a bewildering array of negative and discriminatory attitudes and practices from co-workers and employers, most of which stem from their token status in a hostile all-male environment.

The solutions to the above problems are not simple, but they must begin with the recognition, of the fundamental discrimination against women in the work place. Discrimination must be defined as systemic, or structural, and it is the responsibility of the government to set and enforce rules to eliminate it.

Serious consideration should be given to the concept of contract compliance, which is one in a range of policy measures CEIC can adopt to break down systemic discrimination.

With regard to the non-traditional training subsidy, CEIC should examine those industries that are expanding and that can offer higher wages and more job security. In addition, in order to maximize the possibility of successful entry into non-traditional occupations, CEIC should consider pre-training, which should include not only skills orientation but also assertiveness training to help women combat negative and sexist attitudes on the job.

Counsellors at Canada Employment Centres need to be better trained to counsel, rather than to just slot or process clients to meet quotas, and their tendency to stream women into clerical and related occupations must be changed.

A registry or referral system needs to be established to match women who are interested in non-traditional occupations with industries experiencing skills shortages. In addition, a vigorous advertising, skills-promotion campaign is needed to encourage women into "non-traditional" occupations, and the definition of these occupations should be widened.

Finally, training and living allowances must be increased to allow women with family responsibilities to take part in training programs.

TECHNICAL STUDY 9

ABSTRACT

**The Medium-Term Employment Outlook:
Finance, Insurance and Real Estate Sector**

A.E. Daley

July 1981

In order to understand better the medium and long-term demands for labour, the Task Force commissioned analyses of the following sectors of the Canadian economy; automotive, machinery; electronics; finance, insurance and real estate; hospitality; and construction. These six studies should be considered collectively as representative examples of an approach category in the three to ten-year time horizon. Hence, the reader could find it helpful to refer to the other analyses in this series. The authors and the titles of the technical studies are listed below. Although the studies are being made available in the language of their authors, the abstracts in this compendium have been produced in both French and English.

<u>STUDY NO.</u>	<u>AUTHOR</u>	<u>TITLE</u>
9	A.E. Daley	The Medium Term Employment Outlook: Finance, Insurance and Real Estate Sector.
19	B.A. Keys D.M. Caskie	The Medium Term Employment Outlook: Construction Industry
21	N. MacDonald	The Medium Term Employment Outlook: Canadian Automotive Industry
25	S. Moreau	Prospective à moyen terme de l'emploi: Planification de la main-d'oeuvre dans l'industrie de l'accueil d'ici 1990. (The Medium Term Employment Outlook: Manpower Planning in the Hospitality Industry to 1990)
28	Peat, Marwick and Partners	The Medium Term Employment Outlook: The Canadian Equipment and Machinery Industry.
32	H. Schwartz	The Medium Term Employment Outlook: Selected Subsectors of the Electronics Industry

**THE MEDIUM-TERM EMPLOYMENT OUTLOOK:
FINANCE, INSURANCE AND REAL ESTATE SECTOR**

A.E. Daley

The finance sector covers three main industry groupings: financial institutions, the insurance industry and the real estate industry. Financial institutions include both savings and credit institutions and those primarily involved with investment. The insurance industry includes insurance and re-insurance companies, together with agencies independent of insurance companies. The real estate industry is made up of companies involved in real estate brokerage activities.

The sector employs approximately 500,000 people, with about 237,000 in financial institutions, 150,000 in the insurance industry and about 90,000 in the real estate industry. Approximately 60 per cent of the labour force are women. About 90 per cent of all workers are engaged in clerical activities and of those approximately 80 per cent are female. The general hiring level of education in the past has been Grade 12-13, and all industries provide on-the-job, job-specific and company-specific training. For most employees this means that their skills have minimal transferability to other industries and even to other companies. Nearly all employment is located in metropolitan areas and 70 per cent of total employment is concentrated in Ontario and Quebec.

Over the past 20 years, the sector has been characterized by rapid growth, which until recently kept pace with the growth in assets and sales. Employment more than doubled from 1961 to 1981 but most growth was concentrated

between 1961 and 1971. Slower growth in the last decade was related, in part, to increased automation which removed many lower level clerical jobs and partly to uncertain economic conditions which slowed growth in sales and led to major cyclical shifts in employment.

The growing use of automation has also changed the skill mix within individual organizations. In the 1960s clerical employment was dominant, but the rapid growth of electronic data processing removed much of the purely clerical activities from many jobs. The change in job content has brought about an increased demand for higher skills and more flexibility on the part of new entrants. At higher levels employees are now expected to have more professional training, and all industries encourage employees to gain further professional and general education credits.

Clerical work is the area where technological change is perceived as having the greatest potential for major organizational and employment change which may be sufficiently rapid to bring about major and widespread dislocation. There is also concern that as the number of clerical jobs are reduced in favour of more highly skilled technical positions the opportunities for upward mobility for women with lower skills and education will be severely limited.

To develop a broad understanding of the causes and potential for change within the individual industries a broad cross section of 28 firms selected on the basis of their size and their current position in the flow of technological change were studied in considerable depth.

A series of hypotheses was developed to identify three main issues: the environment of the firm and its response; the available level of technology and the expected rate at which it would be adopted; and the firm's response to change in terms of occupational groups, skill mix, geographic distribution and hiring practices. A questionnaire was then prepared that identified key areas for labour markets in the future. An in-depth interview was supplemented by a detailed data questionnaire along with additional information from government and industry association officials.

All the firms surveyed expected to see growth in assets and sales but none expected substantial growth in employment except in certain specialized groups. All firms exhibit high turnover rates in clerical staff and therefore expected to manage any major changes in their operations with minimal labour force dislocation. All major firms interviewed had substantial training programs and expected to be able to retrain personnel for the new needs of the company. Interviewees felt that the basic institutional structure of internal promotion and training and the emphasis on flexible educational backgrounds may increase the mobility of female workers into middle management. It was noted that while labour force growth is expected to be small, demographic changes are likely to reduce the number of secondary school graduates; consequently, reduced labour force demand will not have the same impact that it would have had in the 1970s.

It would appear that technological change will be much slower in the future and that the primary change will be in the type of skills demanded. New entrants will require much higher education skills, with more flexibility to adjust to changing job demands. The sector as a whole will no longer absorb the large numbers of lower skilled, secondary school graduates that it has done in the past.

These changes have major implications for that segment of the labour market made up of high school graduates. It is of importance that students at this level are informed of the future directions and employer needs of the sector before they undertake training that may be inappropriate for future jobs in the sector. The regular publication of information on the future of this labour market should be undertaken for dissemination through the secondary educational counselling system. Dissemination of this information would also assist in the efficient allocation of education budgets so that courses offering an appropriate skill base can be supported in advance of new demands.

TECHNICAL STUDY 10

ABSTRACT

**Programs to Encourage Employment:
The Provinces or Municipalities as Agents**

Michael Decter

July 1981

**PROGRAMS TO ENCOURAGE EMPLOYMENT:
THE PROVINCES OR MUNICIPALITIES AS AGENTS**

Michael Decter

The 1970s witnessed a rapid expansion and diversification of the role of the state in direct job creation and employment development programming in Canada. The purpose of this report is to catalogue, chronicle and analyse the role played by provinces and municipalities in this field. From the lessons of the 1970s, the report draws conclusions about a provincial/municipal role in the next decade.

The range and diversity of employment efforts, coupled with their prevailing short-term tendency, render the task of detailing each one unreasonable. Instead, major programs are categorized and general conclusions are derived. The focus is on program objectives, basic design elements and client groups. Several programs are singled out and reviewed to illustrate key points.

One area worthy of further examination is the general convergence of several different policy/programming thrusts of the federal and provincial governments. The common ground includes the concept of community economic development, economic development planning and employment development. This idea is examined in detail through the review of several case studies.

The final section of the report suggests a number of ideas, concepts and criteria for federal/provincial efforts in job creation. It is recognized that negotiation is a

basic necessity of federal/provincial relations at this point in our nation's history. It is also recognized that regional and provincial differences will dictate a variety of approaches. Flexible programming with room for modifications to suit regional and provincial economies is a premise of the report. The strategic use of existing provincial and federal-provincial mechanisms is also advocated as an effective means of achieving implementation. A case is also made for an enlarged provincial role in employment development.

TECHNICAL STUDY 11

ABSTRACT

**Labour Adjustment:
An Overview of Problems and Policies**

Graham Glenday and Glenn P. Jenkins

July 1981

LABOUR ADJUSTMENT: AN OVERVIEW OF PROBLEMS AND POLICIES

Graham Glenday and Glenn P. Jenkins

This paper provides an overview of labour adjustment situations in Canada, the incentives to adjust from the perspective of the workers and the costs and benefits to the economy of different labour adjustment problems and policies. Conceptual models and estimation procedures for arriving at the costs and benefits of various adjustment programs are discussed. Where possible actual estimates are presented or referenced to give the dimensions of adjustment problems and potential gains from adjustment policies.

The paper is divided into three sections. The first covers regional disparities in employment growth and the role of migration. Across Canada, employment during the 1970s grew at rates ranging from a high in Alberta of almost 5 per cent per year to a low in Manitoba and Quebec of about $2\frac{1}{4}$ per cent per year. Such disparities can lead to regional labour market disequilibria in terms of labour in general or specific skills. It is not necessary for all workers to be mobile to bring about rapid labour market adjustment. Those willing to move to high-demand regions leave behind less competition for vacancies in low-demand regions. An analysis of the seemingly small net migration rates at the provincial level (averaging less than 1.5 per cent per year) is provided to show their important role in reducing these disparities. Net migration rates can be expected to be sensitive to regionally differentiated government programs that change the relative attractiveness of both employment and unemployment between regions. Government programs can be seen to help (mobility grants), substitute for (slow-growth region

investment incentives and job programs) or hinder (unemployment insurance) inter-regional labour market adjustment.

The second section deals with "upside" adjustment problems and policies: situations where demand is growing faster than anticipated, leading to unexpectedly high vacancy rates in a region or for a specific skill. The situation of skill shortages and training responses is used to develop the concepts of the sources of potential economic gains from government programs that attempt to substitute for or promote the normal operations of the labour market adjusting supply to meet demand. Potential economic gains from promoting more rapid adjustment increase with (i) the size of the skill shortage, (ii) the short-run rise in the wage rate for the specific skill, (iii) the training time per skilled worker, (iv) the persistence of the shortage (v) the size of any positive labour externalities generated by incremental employment of skilled workers and (vi) the economic cost-effectiveness of any program to capture the market surplus and labour externalities earlier. Where shorter, job-specific technical training is involved, the government could tie funding to training institutions to their placement records to encourage responsiveness of training programs to changing demands. Where long-term professional and high-skill institutional training is highly dependent on government funds, the onus for direction also falls on the government. If immigration dries up as a source of highly skilled labour, then the burden falls on the government to identify and deal with supply problems stemming from their funding and regulatory practices.

The final section of the paper deals with the "downside" labour adjustment problem that arises as the demand for labour in certain sectors contracts, leading to layoffs. Changing international competitiveness provides a constant impetus for adjustment of resource allocation in an economy. Many labour-intensive industries (clothing, knitting, textiles, footwear and electrical products) have found it increasingly difficult to compete with imports. These sectors have received tariff and non-tariff trade protection as well as direct assistance to maintain employment levels. Labour adjustment problems and policies in these sectors provide the focus of this section. Sources of income loss of workers laid off from these industries are reviewed and estimates of the losses based on analysis of labour force tracking data are given. Compensation payments could break the political link between trade protection and lack of adjustment to changing international economic circumstances.

The nature and costs of labour adjustment from an economy-wide perspective and the policies to reduce these costs are also investigated. There are two approaches: to assist firms about to lay off workers to stay in business and, hence, delay adjustment costs, or to promote re-employment of laid-off workers. Both approaches are discussed in detail.

TECHNICAL STUDY 12

ABSTRACT

Patterns of Duration of Employment and Unemployment

Graham Glenday and Glenn P. Jenkins

July 1981

PATTERNS OF DURATION OF EMPLOYMENT AND UNEMPLOYMENT

Graham Glenday and Glenn P. Jenkins

This study examines the durations of unemployment and employment for those in Canada who experienced some unemployment between 1972 and 1979. This analysis was carried out using the UIC-ROE data base developed from the administrative records of the Unemployment Insurance Commission. This data base covers a time period sufficiently long to allow these analyses to be made with observed rather than estimated durations of employment/unemployment spells for the first time in Canada.

Unemployment in this study is defined as the whole of the period of non-employment between two spells of employment, regardless of whether or not the person was actively seeking work during this period. Hence, the duration of unemployment in this study could instead be referred to as the duration of non-employment. Using this definition we found that the average duration of unemployment for 1972-79 was 11.7 weeks. At the same time the average duration of employment for those experiencing some unemployment was 38.3 weeks.

The striking feature of the patterns of unemployment and employment is the high degree of skewness found in these distributions. Although the mean duration of unemployment is 11.7 weeks the median is only 4 weeks. Similarly, for employment spells the median is 18 weeks, or about 50 per cent of the mean.

It is important to know whether the underlying distribution of the durations of unemployment spells for an individual is highly skewed to the right as is the distribution across individuals. Knowledge of this distribution is critical in predicting the lengths of spells suffered by an individual as well as in knowing whether any one spell of unemployment is typical of the unemployment experience of that individual. One approach is to investigate the distribution of the unemployment spells for groups of individuals who experienced similar durations of unemployment per spell on average over a period of at least six years in the labour force. The distributions of the spells within these groups displayed similar skewness to that across individuals. For example, for those who had average durations of unemployment of 24 weeks, the median duration of a spell was considerably lower, about 8 weeks.

Another approach taken is to test the hypothesis, "that if an individual experiences a long duration of unemployment then he will always tend to have a long duration of unemployment." We compared all the unemployment spells with long durations in the sample with the duration of the next unemployment spell experienced by the same individuals. We defined a long duration of unemployment as being greater than 26 weeks and found that the average duration of all spells of unemployment fitting this criteria was 42.5 weeks. The next spell of unemployment experienced by these same individuals, however, had an average duration of 19.3 weeks, less than half the length of their previous spell. Furthermore, it is found that among those with at least two completed unemployment spells only a low, although statistically significant, correlation of .13 exists between the lengths of successive unemployment spells. In contrast, the correlation between successive completed employment spells is considerably higher at .34.

The study also found that women tend to have longer durations of both employment and unemployment compared with men. Hence, they tend to have lower rates of turnover than men. Overall, we find that across individuals the average duration of employment tends to be positively related to the average duration of unemployment. In addition, the duration of the employment spell is positively related to the length of time the individual has been in the labour force, but it is negatively related to the seasonality of the industry in which the individual is employed.

The principal policy implication of this study is that the chronically unemployed, in general, cannot be identified as those individuals who at some point in time experience a long duration of unemployment. Hence, programs that target on such individuals will not alleviate long spells of unemployment in the future because they will most likely be experienced by other people.

In addition, we find that the duration of employment plays as important a role in determining an individual's overall unemployment/employment experience as does the duration of unemployment. Hence, the nature of the jobs available and the incentives of employers to retain employees are important variables in controlling the amount of unemployment experienced by workers.

TECHNICAL STUDY 13

ABSTRACT

The Employment Experience of the Unemployed

Graham Glenday and Glenn P. Jenkins

July 1981

THE EMPLOYMENT EXPERIENCE OF THE UNEMPLOYED

Graham Glenday and Glenn P. Jenkins

This study examines the employment experience of workers in Canada who were unemployed at some point during the period 1972 through 1979. The employment-unemployment experience of workers over this eight-year period was derived from a data base constructed from the one-in-ten sample of the administrative records kept by the Department of Employment and Immigration concerning Unemployment Insurance (UI) claims, Records of Employment and certain income tax records of individuals in Canada. From this data a history of the employment experience of individuals during the time they were in the labour force is constructed.

It is found that the unemployed in Canada have spent a wide range of their total labour force time employed but that overall 75 per cent of the individuals have worked at least 50 per cent of the time, with 50 per cent working over 70 per cent of the time. In the slow-growth regions of the country the proportion of time the unemployed spend employed is smaller and the proportion of the labour force experiencing unemployment is substantially larger than that in high-growth regions.

Although older workers tend to spend more time working, age appears to be a much more significant factor in determining if a person is going to work more than 90 per cent of the time than it affects the decision of whether or not a person is going to work more or less time if they are in the 0 to 60 per cent range.

The results of this study indicate that the proportion of time an unemployed person has spent working is not significantly affected by the sex of the individual. At the same time those people who worked less than 30 per cent of the time tend to be employed in relatively low-skilled jobs. For the entire sample of the unemployed the average index of skill required by the jobs they held was .951. However, for those employed less than 30 per cent of the time the index was 1.44.

Seasonality of the jobs undertaken by individuals has a high negative relationship to the amount of time they are employed. For those working less than 30 per cent of the time over 46 per cent of the jobs they had were seasonal while for those working over 90 per cent of their time less than 20 per cent of their jobs were seasonal.

It was found that people who worked less than 30 per cent of the time, while on average no younger than those working 30 to 90 per cent of the time, tended to have spent an average of about one year less in the labour force. These individuals experienced significantly longer average durations of unemployment than those working over 60 per cent of the time, however, in explaining the proportion of time they are employed we find that of greater importance is the difference in their average duration of employment. The median duration of employment is approximately 4.5 times as great for people who work over 90 per cent of the time compared with those who work less than 30 per cent of the time.

When several of these factors are taken together and used to explain the proportion of time individuals are unemployed and employed we find that age, skill, seasonality of the industry of employment and wage rates are

statistically significant at a high level of confidence. However, taken together they still explain only a small fraction of the behaviour of the unemployed.

The principal conclusion that can be drawn from these results is that employment policies that target on unemployed individuals with specific socioeconomic characteristics are unlikely to be significant in reducing the overall level of unemployment in Canada. Even if we were to take nine common socioeconomic variables together and target a program according to them it is unlikely that they would identify those workers suffering the greatest amount of unemployment. In general we find that the characteristics of employment, such as the permanency of the job (duration of employment spell), the skill requirements of the job, the wages paid by the job and the seasonality of the industry, are of greater importance in determining the amount of unemployment experienced than are the characteristics of the individual (e.g., age, sex, dependency status) or the variability of the individual's average duration of unemployment.

These results would tend to point designers of employment policies away from the construction of targeted employment programs and towards those general incentives and pricing policies that would discourage people from choosing to be unemployed. At the same time policies should be designed to encourage the creation of jobs that offer long duration of employment and to discourage the proliferation of seasonal, low-skilled and low-paying jobs that tend to coexist with large amounts of unemployed time.

TECHNICAL STUDY 14

ABSTRACT

The Unemployment Experience of Individuals

Graham Glenday and Glenn P. Jenkins

July 1981

THE UNEMPLOYMENT EXPERIENCE OF INDIVIDUALS

Graham Glenday and Glenn P. Jenkins

In this study we examine the unemployment experience of workers who became unemployed during the period 1972 through 1979 in 19 regions across the country, a group that represents about 58 per cent of the Canadian labour force. The employment/unemployment experience of workers over this eight-year period was derived from a data base constructed from the one-in-ten sample of the administrative records kept by the Department of Employment and Immigration concerning Unemployment Insurance (UI) claims, Records of Employment and certain income tax records of individuals in Canada. Direct estimates were made of variables such as the number of unemployment spells, the duration of these spells, the proportion of these spells covered by UI benefits and the unemployment rate experienced by the individuals over the study period. We were then able to compare the structure and relative hardship of unemployment in a region, as indicated by the results, with the view gained by comparing the overall unemployment rates of various regions. Regional unemployment rates are currently used as the basis for targeting many government employment and income maintenance programs.

A number of important results are presented. First, it is found that although unemployment rates vary widely from region to region (from a low of 3.3 in Edmonton to a high of 17.6 per cent in N.E. New Brunswick) the average proportion of time that individuals are without work is more similar. Although the unemployment rates of individuals in traditional "slow-growth" regions with high unemployment rates (represented here by Newfoundland, Cape Breton, N.E. New Brunswick, Shawinigan and Sept Iles) tend to be higher than in more "normal" labour market regions of Canada (42 per cent compared to 32 per cent), this relative difference (31 per cent more unemployment for individuals in the slow-growth regions) is considerably less than the relative difference of

116 per cent between the average unemployment rates of the slow-growth and normal labour market regions over the 1972-79 period.

Second, we find that the UI system is somewhat biased towards providing increased benefits to high-unemployment-rate regions. In the slow-growth regions the proportion of labour force time in which no income is received averaged 16 per cent over the 1972-79 period, 2 percentage points less than in the other regions as a group, and 4 percentage points less than in high-growth regions such as Edmonton and Calgary.

Third, the wage rates of workers experiencing unemployment do not appear to be lower in the slow-growth regions of Canada. Regional comparison of jobs last held by the unemployed shows that wages in the slow-growth regions fall in the middle of the distribution of wage rates across the 19 selected regions.

Fourth, those experiencing unemployment at any given time tend to be those who are repeatedly unemployed (defined here as having at least one spell every four years). This group accounts for no more than 36 per cent of the Canadian labour force, but it accounts for 84 per cent of the unemployment spells and 89 per cent of the unemployed time experienced in Canada. This arises from the fact that the distribution of the turnover rates (the number of spells of unemployment per year in the labour force) is highly skewed across the labour force, which implies that a large proportion of workers seldom, if ever, become unemployed.

Fifth, the proportion of the labour force that is repeatedly unemployed varies greatly across the country, ranging from 27 per cent in Edmonton to 58 per cent in Newfoundland. In the traditional slow-growth regions the proportion of the labour force experiencing repeated unemployment spells is on average 40 per cent higher than that in the more normal labour market regions. It is the combined effect of the higher proportion of the labour force experiencing unemployment and the higher unemployment rates of the individuals actually experiencing unemployment that results in the considerably higher overall labour force unemployment rates in the slow-growth regions.

These results lead to a number of conclusions related to labour market behaviour and the importance of government policies. First, due to the equalizing tendency of the unemployment experience of individuals across regions and the generous UI benefit system, there is little incentive to remedy the disparities in regional unemployment rates by reducing the total amount of unemployed time generated in the slow-growth regions. Unemployment is likely to be reduced only by a fundamental change in the nature of the jobs available in these areas. Temporary jobs, those lasting for less than a year, tend to increase the total amount of unemployed time in a region because they give the worker an opportunity to remain idle and collect UI benefits once the job terminates. To reduce unemployment in slow-growth regions, unemployment and residence in these regions must be made less attractive and/or permanent jobs must be created and temporary jobs discouraged. By permanent jobs we mean those lasting for several years and which a worker cannot quit and easily re-enter.

Second, there is little justification for the degree of bias in the present UI system favouring high-unemployment regions. Under the present system unemployed individuals in regions with the highest unemployment rates spend less time without a source of income than do those in high-growth regions. At the same time opportunities to engage in non-market activities while classified as unemployed are much greater in rural, slow-growth regions than in urban, high-growth regions. Hence, incentives to work may be substantially less in the regions of traditional high unemployment than those faced by members of the labour force in high-growth areas.

TECHNICAL STUDY 15

ABSTRACT

The Social Opportunity Cost of Labour:
Problems of Concept and Measurement
As Seen from a Canadian Perspective

Arnold C. Harberger

July 1981

THE SOCIAL OPPORTUNITY COST OF LABOUR: PROBLEMS OF CONCEPT AND MEASUREMENT AS SEEN FROM A CANADIAN PERSPECTIVE

Arnold C. Harberger

The purpose of this paper is to examine the appropriate valuation of labour costs to be used in carrying out cost-benefit analyses of labour market and job creation programs.

The social opportunity cost of labour consists of its private opportunity cost plus externalities. The private opportunity cost of labour is equal to that compensation which just barely will induce the worker to undertake, willingly, a specified activity. Private opportunity cost equals voluntary supply price.

Two important insights follow directly, once opportunity cost is identified with supply price:

- a) Each worker, in principle, has as many different opportunity costs of labour as he has different supply prices for different activities and locations;
- b) The private opportunity cost of labour is zero only in those cases (e.g., volunteer work for charity) in which a worker would willingly work without compensation. It is emphatically not zero for a typical unemployed person.

The supply price of labour is identified with total cash income, except in situations of cyclical unemployment. The adjustments made are as follows:

- a) When a worker changes his situation or location, society benefits to the extent that it can expect to pay him less unemployment compensation in the new situation than in the old. The adjustment to be made is to add (to private cost) expected UI payments associated with the new situation and to subtract expected UI payments associated with the old situation;

- b) When a worker changes his situation or location society benefits to the extent that he pays higher taxes in the new situation than in the old. The adjustment to be made is to subtract from private opportunity cost the expected taxes that the worker will pay in his new situation, and to add (as a further cost) the expected amounts that he will cease to pay as a result of leaving his old situation.
- c) With respect to the social opportunity cost of cyclical unemployment, calculations are made based on the assumption that the supply price of an unemployed worker may fall below the going market wage under conditions of recession or depression. In such cases, taking the going market wage as the starting point, an adjustment must be made to reflect the surplus that the worker himself gains by obtaining employment at a wage higher than his voluntary supply price.

In their studies for the Task Force, Glenday and Jenkins have identified certain types of jobs (concentrated in industries such as fishing, forestry, tourism, construction and certain services) which have generated the great bulk of the unemployment that Canada has experienced in recent years. They call this group of jobs the "temporary sector," in contrast to the "permanent sector," where unemployment experience is minimal. This classification has been used in this paper to carry out some hypothetical but, we believe, realistic calculations of social opportunity cost for Canada.

The striking result is that the creation of jobs in the temporary sector carries with it social costs in excess of the market wage. These are due to the fact that temporary sector jobs (many of them seasonal) tend to carry with them substantial spells of unemployment, which represent an added social cost.

Permanent sector jobs, on the other hand, have social opportunity costs somewhat below the market wage. This is largely due to the fact that when permanent sector jobs are created, they tend to be filled ("sourced") in part via a reduction in the number of people employed in the temporary sector, with a consequent reduction in unemployment and a saving of UI payments.

The above differences between temporary and permanent sector jobs, are greater than any differences that could plausibly emerge because of variations in the cyclical stage of the economy. In separate calculations designed to approximate Canadian reality, it was found that the social opportunity cost of labour may be reduced by no more than 10 per cent if the economy is in a mild recession, by no more than 20 per cent if the economy is in a deep recession and by no more than 30 per cent if the economy is in a serious depression.

These reductions apply, of course, not for the life of a project or program, but only during the period when the economy is actually in the indicated stage. When the economy is currently in a mild recession, the discount on social cost of labour would presumably apply only in the current year. When the economy is in a strong recession, the discount might last for the current year plus the next year. And for a genuine depression the process of recovery might be presumed to last for a total of perhaps three years. Thus, even in the worst of circumstances, no discount (because of cyclical unemployment) should apply to outlays beyond three years from the current period.

TECHNICAL STUDY 16

ABSTRACT

**The Costs of Protecting Jobs in 100
Canadian Manufacturing Industries**

Tim Hazledine

July 1981

THE COSTS OF PROTECTING JOBS IN 100 CANADIAN MANUFACTURING INDUSTRIES

Tim Hazledine

Tariff and non-tariff protection from import competition varies considerably across Canadian manufacturing industries. Does the pattern of protection make sense? This study attempts to answer this question. Estimates are developed for each industry of (a) the effect of protection on output and employment and of (b) the associated costs. A figure can then be calculated for the cost per job saved.

The analytical procedure is to ask, for each manufacturing industry in turn, What would happen if the tariff were eliminated from competing imports and from material inputs?

The methodology departs from the simple "law of one price" assumption of traditional trade theory, which has the prices of domestic output reflecting in full any changes in the tariffs imposed on competing imports. Economists who have studied the effects of tariffs on particular markets have found that, in general, this "law" does not hold.

A tariff cut may reduce output and employment by forcing out the highest-cost domestic producers. It could also stimulate demand for domestic output through its effect on domestic prices. This stimulative effect can be large enough to outweigh any loss of jobs in high-cost establishments that could not compete at the lower prices. That is, in such industries, the net effect of the tariff is to reduce industry employment.

A tariff or non-tariff barrier imposes two sorts of economic costs: (a) through distortion of consumption patterns, when market prices are raised above marginal costs; and (b) through distortion of the allocation of production, when goods are supplied from high-cost domestic sources, instead of, from cheaper imports or lower-cost domestic producers. There could also be consumer welfare losses associated with the reduction in choice that would follow the loss of some domestic sources of supply, should tariffs be removed.

The study presents estimates of these costs and benefits of protection and compares them with the effects on employment.

The study pays considerable attention to the realistic specification of pricing behaviour in Canadian industries subject to import competition.

Our findings are (a) that tariff and non-tariff protection against imports does, in general, come at a cost; (b) that, in many cases, those costs do not have a payoff in net jobs saved; and (c) that when there is a payoff in jobs, the cost per job saved differs considerably across industries.

The economic waste attributable to tariff and non-tariff protection in Canadian manufacturing industries totalled \$740 million in 1978. With a discount rate of 10 per cent, this waste would have a present value of \$7.4 billion (higher in 1981 dollars).

The net payoff for this protection is estimated to be 40,000 jobs saved. Thus, it cost, on average, about \$18,500 to protect each manufacturing job, while the average wage or salary payment in Canadian manufacturing in 1978 was \$14,800.

It would thus appear actually to benefit the Canadian economy if each of the 40,000 protected workers were paid their wage or salary not to work, even under the unrealistic assumptions that none of them would find other employment and that there are no costs to being employed.

The figure of 40,000 jobs is the net effect of two opposing tendencies. The model predicts that the direct effect of loss of protection would be loss of 148,000 jobs in marginal plants, but that 108,000 new jobs would be created by the expansion of lower-cost plants. It is this potential for within-industry rationalization towards more efficient firms that is the major "opportunity cost" of protection, and which accounts for most of the \$740 million of waste.

As a further test of the model's reliability the industries with the highest costs of protection were subjected to detailed case studies.

In some industries (textiles, shipbuilding, dairy processing) a relatively large proportion of 1978 employment is vulnerable to loss of protection, while in others (clothing, electrical products, miscellaneous chemicals) the net effect is smaller, due to the job gains of low-cost plants almost matching those lost from high-cost capacity.

The cost-per-job numbers also vary, with the lowest figures tending to be in those industries with the largest numbers of jobs saved.

However, in general, it seems likely that the costs of delivering jobs by means of tariff or non-tariff protection exceed the costs that would be associated with programs 'targeted' specifically at those firms and employees who would be negatively affected by loss of protection.

The major conclusions of this study are that

- (1) existing tariff and non-tariff protection saves fewer Canadian jobs than might intuitively be expected;
- (2) the economic cost per job saved can be very high;
- (3) both the costs and the employment effects of protection are concentrated in a small number of industries.

The policy prescriptions are:

- (1) An across-the-board elimination of tariffs would yield major efficiency gains with relatively small employment effects. Such a tariff cut might be achieved as part of a free-trade agreement with Canada's major trading partner, the United States, negotiated under the provisions of Article 24 of the GATT.
- (2) The unusually high protection granted, mostly by non-tariff policies such as quotas or subsidies, to particular industries (clothing, footwear, shipbuilding) generates particularly high costs. Therefore, prior to the negotiation of a free-trade agreement with the United States, which would no doubt be a lengthy process, substantial efficiency gains could be realized by regularising protection through reductions in tariffs or non-tariff barriers in these industries.

TECHNICAL STUDY 17

ABSTRACT

Technological Change and the Office

Elizabeth Humphreys

July 1981

TECHNOLOGICAL CHANGE AND THE OFFICE

Elizabeth Humphreys

This paper is concerned with the potential impact of micro-technology on the work of office employees. The issues addressed include: (1) the level of employment, (2) the retraining and upgrading of skill requirements, (3) the career advancement opportunities and (4) the employment adjustment mechanisms available to reduce the vulnerability of employees to job loss resulting from the introduction of micro-electronic technology into the office. A number of pressing concerns are identified for consideration by policy makers:

- There is an urgent need for funding directed towards research policy and program development concerned with the social and economic impact of micro-electronic technology.
- The development of more adequate data bases and forecasting models must be given higher priority.
- Additional resources should be directed at rectifying the shortage of high-level, skilled people in systems, computer design and sophisticated software development in Canada.
- Employment counsellors must be aware of the changing skill requirements for office occupations in order to provide effective career counselling.
- Initial training and re-entry training should place more emphasis on raising the basic level of vocational skills and general education to ensure greater adaptability on the part of new labour force entrants.
- Employment adjustment programs must be assessed in light of the changing needs of workers and industry as a consequence of the introduction of micro-electronic technology into the workplace.

- In terms of the anticipated increase in the demand for retraining as a result of technological change, the needs of women merit special attention. This may require the provision of part-time training programs, work orientation courses to familiarize women with a given work setting, or short internships to help them overcome their lack of confidence or information.

TECHNICAL STUDY 18

ABSTRACT

**Canadian Labour Markets in the 1980s:
a Macroeconomic Overview**

Informetrica, Ltd.

July 1981

CANADIAN LABOUR MARKETS IN THE 1980s: A MACROECONOMIC OVERVIEW

Informetrica

The purpose of this study is to provide an overview of labour force demand and supply conditions as they are likely to emerge over the next decade. The outlook for labour market conditions is not independent of the broad macroeconomic developments facing the Canadian economy. Thus the report begins by projecting economic performance in Canada over the coming decade. The projection must focus not only on the overall size and growth rate of the economy, but also on changes in its structural composition. To this end the Informetrica Model, a large simultaneous macroeconomic model similar in structure to the CANDIDE family of models, has been used to produce a detailed projection for the Canadian economy to 1990.

The use of a large simultaneous model has certain strong advantages. It makes it possible to incorporate a large amount of information which includes not only measurements of past economic activities, but also estimations of the relationships between various economic activities, based largely upon well-established economic theory.

The model also ensures internal consistency across all information through an embedded accounting framework. It also provides a formal framework, so that the results obtained can be reproduced, the way they were produced can be examined and interpreted and the impact of new or different information on the projection can be tested.

The purpose of this study is not an attempt to forecast the future, but rather to develop a systematic planning framework which reflects the interdependencies of different sectors of the economy. This requires many assumptions, which reflect best guesses based on currently available information concerning future economic developments. If the uncertainty inherent in these assumptions is accepted, then it is desirable not only to have a planning framework, but also to understand the sensitivity of this framework to changes in assumptions.

Two reference cases were therefore produced. These represent a range of possible futures within which the aggregate performance of the Canadian economy will most likely lie during the 1980s. The slow-growth case represents a view of relatively modest economic expansion and relatively strong inflation, while the fast-growth case describes a path of rapid economic expansion with correspondingly greater strains on labour markets. Because of its characteristic of tighter labour markets, this second reference case was used as a base from which to examine the implications for Canadian labour markets of potential economic shocks.

Four alternative scenarios were also produced, in which key assumptions have been changed from the base case. By comparing these scenarios to the base the sensitivity of the Canadian economy, and labour markets, to particular uncertainties was examined.

The report provides a brief overview of the macroeconomic environment of the reference planning frameworks and a detailed analysis of their labour market implications. It briefly outlines each of the scenarios and compares the differences of each scenario from the base case. It concludes with a review of some of the major areas of uncertainty in the economic planning framework and labour market outlook and a summary of potential problem areas.

Major economic indicators of the reference planning frameworks are summarized in the following table.

Macroeconomic Framework

(average annual per cent rate of growth)

	Fast-Growth Case		Slow-Growth Case	
	<u>1980-85</u>	<u>1986-90</u>	<u>1980-85</u>	<u>1986-1990</u>
Real GNP	3.2	3.7	2.7	3.6
CPI	7.4	5.9	8.4	6.1
Productivity	1.0	1.5	0.8	1.6
Labour Force	2.0	1.8	2.0	1.8
Employment	2.2	2.1	1.9	1.8
Unemployment Rate	6.6	4.9	7.9	7.2
(end of period)				

The fast-growth reference view is characterized by a strong recovery from the weak growth in 1980 and 1981. The recovery is based upon an expansion of trade resulting from a U.S. economic recovery and the start of a relatively strong investment cycle. Inflation, after running at roughly 10 per cent in 1980 and 1981, is expected to moderate through the first half of the 1980s to an average rate of around 6 per cent per year for the second half of the decade. That framework for real growth generates employment growth averaging 2.2 per cent over the 1980-85 period and over 2.0 per cent per year through 1990. Combined with labour force growth averaging 2.0 per cent and 1.8 per cent respectively, this leads to a gradual decline in unemployment rate to just under 5 per cent in 1990.

For the slow-growth case the principal difference in the economic environment for the 1980s is that the recovery period in the first half of the decade exhibits considerably less robust overall growth, combined with higher inflation. This results in weaker employment growth and in only a small decline in the unemployment rate.

TECHNICAL STUDY 19

ABSTRACT

The Medium-Term Employment Outlook:
Construction Industry

B.A. Keys and D.M. Caskie

July 1981

In order to understand better the medium and long-term demands for labour, the Task Force commissioned analyses of the following sectors of the Canadian economy; automotive, machinery; electronics; finance, insurance and real estate; hospitality; and construction. These six studies should be considered collectively as representative examples of an approach category in the three to ten-year time horizon. Hence, the reader could find it helpful to refer to the other analyses in this series. The authors and the titles of the technical studies are listed below. Although the studies are being made available in the language of their authors, the abstracts in this compendium have been produced in both French and English.

<u>STUDY NO.</u>	<u>AUTHOR</u>	<u>TITLE</u>
9	A.E. Daley	The Medium Term Employment Outlook: Finance, Insurance and Real Estate Sector.
19	B.A. Keys D.M. Caskie	The Medium Term Employment Outlook: Construction Industry
21	N. MacDonald	The Medium Term Employment Outlook: Canadian Automotive Industry
25	S. Moreau	Prospective à moyen terme de l'emploi: Planification de la main-d'oeuvre dans l'industrie de l'accueil d'ici 1990. (The Medium Term Employment Outlook: Manpower Planning in the Hospitality Industry to 1990)
28	Peat, Marwick and Partners	The Medium Term Employment Outlook: The Canadian Equipment and Machinery Industry.
32	H. Schwartz	The Medium Term Employment Outlook: Selected Subsectors of the Electronics Industry

THE MEDIUM-TERM EMPLOYMENT OUTLOOK: CONSTRUCTION INDUSTRY

B.A. Keys and D.M. Caskie

Three significant changes are underway or expected in the Canadian construction industry during the 1980s and 1990s:

- There is a marked shift from residential to non-residential construction. Within the residential sector major renovation is increasing sharply.
- Growth in construction will be concentrated in Alberta and Saskatchewan.
- There is a substantial increase in the number of large-scale industrial projects being planned. They are dispersed throughout Canada and their construction will require considerable numbers of skilled personnel.

Substantial shortages of pipefitters, welders, boilermakers, millwrights and engineers are forecast during the 1980s. The time of the most severe shortages will be influenced largely by the numbers, timing and location of the large-scale projects.

Though the shortages will be due mainly to these projects, for the most part they may be able to attract workers as needed and to shift the main shortages to other private and public works projects.

Comprehensive data on supply of and demand for skilled construction personnel are not available. The provinces of Nova Scotia, Saskatchewan and Alberta, as well as the United

States, have, however, initiated manpower information systems that could serve as a base from which a national system could be developed for Canada.

The first recommendation of this study calls for the establishment of a Personnel Information System that would provide short-, medium- and long-term projections of both demand for and supply of skilled construction personnel by occupation and region. Initiative for inaugurating the system should be taken by the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC), but once established it should function independently under the direction of all major parties in the construction industry.

It is also recommended that new lines of communication and responsibility be established in the Commission to provide better coordination on a national basis of information on the supply of and demand for skilled construction personnel.

A number of other recommendations emphasize adjusting the supply of skilled personnel and include strategies for both the short term and longer term:

Short-term strategies

- Improve the incentives for, and remove the impediments to, mobility, including geographical, inter-industry, inter-sectoral and inter-occupational.
- Continue to permit immigrants to enter Canada, mostly on temporary employment authorizations and when other measures are not meeting demand satisfactorily.
- Regard overtime as a traditional solution to manpower shortages, but recognize the inflationary effects of extensive overtime wages and the potential negative effect on productivity if it is used to excess.

Long-term strategies

- Introduce standardized training and accreditation for apprentices throughout Canada. This would improve their mobility to fill job vacancies in other provinces as well as improving their chances of being able to complete their training during periods of slack demand in certain regions.
- Consider ways of modifying the traditional form of apprenticeship training to shorten the certification period.
- Train semi-skilled specialists to solve both short- and long-term manpower shortages, reduce unemployment and upgrade the skills of workers.
- Encourage the use of more technologists and technicians to relieve the shortage of engineers in construction.
- The CEIC together with the Construction Industry Development Council, should explore possibilities for improving productivity, ranging from different work arrangements and management approaches to the use of new technology.

In the event that the foregoing measures fail to increase supply sufficiently, demand may be adjusted by:

- Considering the possibility of scheduling major projects to avoid peaking of a number of them at the same time.
- Examining the possibilities of modifying the structure or size of projects.

TECHNICAL STUDY 20

ABSTRACT

**A Methodology for Evaluating Financial
Incentives to Create Employment**

Donald R. Lessard, Carliss Y. Baldwin
and Scott P. Mason

July 1981

A METHODOLOGY FOR EVALUATING FINANCIAL INCENTIVES TO CREATE EMPLOYMENT

Donald R. Lessard, Carliss Y. Baldwin and Scott P. Mason

This report addresses the topic of how financial incentives may be used to further employment goals. Our primary purpose is to examine sources of actual or potential asymmetry between the public budgeting cost of a financial incentive and the private behavior that ensues.

Private behavior may differ from public expectations when the incentive grants options not foreseen by the public sector analyst. For example, to create jobs in a particular region, the federal government might guarantee the debt of a risky venture. However, private entrepreneurs always have the option of abandoning their enterprise should the venture fare poorly. Society would then have induced real investment in a venture that obtained little or no public benefit. When using financial incentives to influence private sector decisions, it is important to understand the likely impact of the incentive on private decision-making and its consequent effectiveness in promoting particular employment goals.

Financial evaluation of an enterprise is essential to the design of appropriate incentives and is concerned with identifying sources of risk within the enterprise and assessing the degree to which they contribute to the total risk borne by society. Although further empirical research is needed, it appears that with few exceptions the "employment" risk of firms and industries, as perceived by society, and the aggregate investment risk, will in most

cases be highly correlated. Therefore, certain risk measures applied in financial evaluations can also have important implications from an employment perspective. These factors are (1) the operating risk of the business and (2) the financial risk inherent in the capital structure (including the scheduling of maturities of liabilities and the implicit incentives to managers and shareholders to abandon a failing enterprise). The employment implications of these factors are discussed in detail in our report.

We also examine each major type of incentive -- cash grants, tax reductions, concessionary debt (or equity) and loan (or equity) guarantees. Our analysis focusses on estimation of the private market value as well as on the current budgeting cost of each form of intervention. The value of an incentive can also be compared meaningfully to the number and types of jobs created (i.e., temporary or permanent, continuing or new, socially risky or riskless) to verify that public resources are allocated efficiently.

We also consider how each type of intervention affects managerial incentives to select projects with lower-than-normal employment benefits or to manage ongoing projects suboptimally. These "incentive effects" carry implications for the choice among different forms of intervention as well as for the covenants, restrictions and performance conditions necessary to ensure that public funds are used appropriately.

From our comparative analysis we conclude that when employment objectives are the primary reason for public intervention, the preferred type of financial incentive is a taxable deferred cash grant, conditional on the performance

of specific employment objectives. Such an incentive ensures congruence between private incentives and public policy goals. It can be intermediated through the capital market to give the firm command over current resources. It does not induce a bias towards capital inputs. It does not cause the public to bear an asymmetric share of the operating and/or financial risk of the venture. Providing the grant is taxable there will be few leakages between the public purse and the ultimate recipient; and, finally, this type of incentive is applicable to almost all situations in which public assistance would be sought.

In conjunction with our survey, we study actual financial incentives in a number of specific cases. The recipients of assistance range from financially distressed corporations to going concerns, to enterprises just starting up.

The mechanism of the deferred cash grant was employed in only one case. However, it was accompanied by more immediate financial assistance from the provincial government.

The cost of guaranteeing a portion of the existing long-term debt of eight Canadian firms was estimated in our analysis. The estimates demonstrate that guarantees are not costless and are affected by a firm's financial structure and the volatility of its earnings.

Where financial assistance is provided, the following questions arise:

1. To what extent is the financial incentive explicitly or implicitly tied to employment goals?
2. To what extent does the financial incentive contribute to the creation (or continuation) of permanent jobs?

As far as we are able to determine, only one firm made explicit commitments to stated employment goals and these were of a "best efforts" type; assistance was not conditional on compliance with these goals.

From our study it appears that natural resource investments do not create substantial permanent employment as they tend to be capital intensive and the jobs created are temporary and construction-related. The infrastructure supporting these projects (the most common form of public intervention) is also capital intensive and thus weighted to the creation of temporary jobs. Finally, because infrastructure is subsidized and employment is not, companies have incentives to over-invest in capital-intensive, labour-saving technology even in areas of high unemployment.

TECHNICAL STUDY 21

ABSTRACT

**The Medium-Term Employment Outlook:
Canadian Automotive Industry**

Neil MacDonald

July 1981

In order to understand better the medium and long-term demands for labour, the Task Force commissioned analyses of the following sectors of the Canadian economy; automotive, machinery; electronics; finance, insurance and real estate; hospitality; and construction. These six studies should be considered collectively as representative examples of an approach category in the three to ten-year time horizon. Hence, the reader could find it helpful to refer to the other analyses in this series. The authors and the titles of the technical studies are listed below. Although the studies are being made available in the language of their authors, the abstracts in this compendium have been produced in both French and English.

<u>STUDY NO.</u>	<u>AUTHOR</u>	<u>TITLE</u>
9	A.E. Daley	The Medium Term Employment Outlook: Finance, Insurance and Real Estate Sector.
19	B.A. Keys D.M. Caskie	The Medium Term Employment Outlook: Construction Industry
21	N. MacDonald	The Medium Term Employment Outlook: Canadian Automotive Industry
25	S. Moreau	Prospective à moyen terme de l'emploi: Planification de la main-d'oeuvre dans l'industrie de l'accueil d'ici 1990. (The Medium Term Employment Outlook: Manpower Planning in the Hospitality Industry to 1990)
28	Peat, Marwick and Partners	The Medium Term Employment Outlook: The Canadian Equipment and Machinery Industry.
32	H. Schwartz	The Medium Term Employment Outlook: Selected Subsectors of the Electronics Industry

THE MEDIUM-TERM EMPLOYMENT OUTLOOK: CANADIAN AUTOMOTIVE INDUSTRY

Neil MacDonald

Employment In the Automotive Industry, 1980-1990

One of the key manufacturing industries in Canada is the automotive sector which employed, at its peak level in 1978, 118,000 persons, since diminished to 98,000 in 1980. The industry, while undergoing rapid technological change, is as well under heavy import pressure. Because the automotive industries of Canada and the United States were integrated under the Auto Pact, production and employment in Canada are strongly affected by market size and high import levels in the United States. The latter have risen spectacularly since 1979. Imports into the United States government; as of writing, the Canadian government has not been able to secure a similar agreement from the Japanese government.

The automotive manufacturing sector - vehicles and parts - is a logical choice for the development of an employment sector profile: What is the current position of the sector; How did it get that way; What forces are shaping its future; and What form is that future likely to take in terms of both total employment and employment by special skills?

The International Automotive Industry in the 1980s

Many factors have combined to make the 1980s a period of extensive change in the world automotive industry. Energy costs have increased and the availability of energy has been seen to be less secure; mandated lower energy usage, pollution abatement standards and safety requirements have

been imposed on the industry to different degrees by different jurisdictions.

The imposed standards and the related downsizing have tended to make the industry's products in various countries more and more homogeneous, alike in both performance and appearance. Thus, shipping of vehicles to other countries has become more possible and likely. A surplus of production capacity over consumption, particularly in times when the market for vehicles is less buoyant, has made the shipping of vehicles from market to another more likely.

The North American Industry in the 1980s

As evidenced by the losses recorded by all its manufacturers in 1980, the North American automotive industry is passing through a period of great stress. What will emerge in the second half of the decade is likely to be a different industry than we have known, producing a smaller vehicle with fewer manhours in a more capital intensive environment.

North American manufacturers have been pressing the concept of the world car - a vehicle assembled in many countries from components made in a smaller number of highly scale-efficient plants in fewer countries, with the vehicle and its parts based on a single common design modified to the minimum degree possible to meet local conditions. Such "world car" manufacturing is likely to see North American vehicle production being much more the assembly of components than their manufacture and assembly into automobiles.

Because of the lower market for automobiles in North America, the surge of imports into the United States and the continuing high level of imports into Canada, the volume of

passenger vehicles and light trucks available to North American producers has been significantly reduced. International competitiveness now favours imported vehicles, with the industry in Japan estimated as having a \$1,500 per vehicle advantage over vehicles produced in the United States. The current and forecast market demand continues to favour the small, more fuel efficient vehicle typified by the imported product. Given this import vehicle success, the future of the industry in Canada and the United States appears very different from its past major import penetration into the United States and continuing high importation into Canada.

Tariff rates protecting the industry have been diminishing in both Canada and the United States as a result of the MTN Round. The United States, the largest passenger vehicle market in the world already has a tariff rate of only 2.9 per cent which drops to 2.3 per cent. Canada's tariff rate, currently at 13.6 per cent drops to 9.2 per cent by 1987.

If the North American industry is to be competitive through the '80s, and later without significant protectionism which now does not appear likely, major changes have to occur. Large new capital investments have to be made and the productivity of North American labour has to rise markedly so that the costs of the North American vehicle begin to approach those of the imported product, particularly from Japan. No doubt - as indicated by the results of the recent discussions between the United States and Japan, some form of short term protection will be developed to enable the industry to adapt to the new conditions, but the industry will be very different in the latter half of the 1980s from what it is today.

Employment implications, based on there being no long term protection by their governments for their industry in the United States and Canada, are for a large reduction in the number of workers involved in both Canada and the United States.

The Canadian Industry in the 1980s

The Canadian industry is structured to meet the requirements of the Canada-United States Automotive Agreement of 1965. The last remaining protective factor for the Canadian industry vis-à-vis that of the United States is the production:sales ratio which requires that a certain proportion of the value of vehicles sold in Canada be produced (assembled) in Canada for the specific vehicle manufacturer under the Auto Pact to maintain his duty free status for vehicle imports. If the Canadian production is greater than the production level required to meet this requirement of the Auto Pact, then an increase of Japanese imports into the United States means a reduction in Canadian manufacturing. On the other hand, if Canadian production is equal to the minimum production required under the Auto Pact, then this production must be maintained, regardless of the level of imports of Japanese vehicles into the U.S. market. These imports are then of no consequence to Canada. To the extent that increased Japanese imports into Canada reduce the sales of North American vehicles in Canada, the production:sales ratio is affected in the direction of requiring less production to be performed in Canada.

Ignoring the possibility of these different factors, assuming North American vehicle manufacturers maintained their historic sourcing patterns of securing the parts for most of the vehicles they assemble from within North America, employment in Canada could drop to something like 65-70,000

by 1990, based on the levels of efficiency which the industry has to attempt to attain. If the procurement pattern were changed so that suggested earlier under the concept of the world car, with major components being made elsewhere, the number employed could be only 50-55,000. These numbers compare to the 1980 level of 98,000 and the 1978 level of 118,000.

In terms of skill levels, as employment levels are diminished by the substitution of capital - robotics, higher output machines, etc. - the percentage of skilled jobs is likely to increase from current industry levels to about 13 per cent (with major component manufacturing continuing) or to drop to as low as 3 per cent (if major components are imported from low cost countries under the world car concept and assembly only done here).

Whatever happens to the North American industry in terms of international competitiveness, its employment levels seem bound to decrease, taking Canadian employment levels down with it. If the North American industry is to meet Japanese costs, it must reduce its labour cost per automobile produced; if it does not choose to meet Japanese costs, or cannot meet them, its employment opportunities will be reduced - perhaps even more harshly - by that industry's comparatively greater efficiency.

Technical Study 22

ABSTRACT

Women and the Chip

Heather Menzies

July 1981

This study differs from others in the series in that it was undertaken by the Institute for Research on Public Policy with partial funding by the Task Force. As in the case of other technical studies, the opinions expressed are those of the author and do not necessarily reflect those of the Task Force. They do not reflect the views of the Government of Canada.

Additional copies of "Women and the Chip" may be obtained at "Renouf" Bookstores in Ottawa, Toronto, Montreal and Vancouver or by sending a cheque or money order for \$6.95 payable to:

Institute for Research on Public Policy
P.O. Box 9300
Station "A"
Toronto, Ontario
M5W 2C7

WOMEN AND THE CHIP

Heather Menzies

This report looks at the effects that the new technology of informatics will have on women employed in the service-producing sector. Informatics has evolved from two electronic technologies: computers and telecommunications. It involves the automation of all phases of information manipulation from gathering to dissemination.

Chapter One traces the history of women's presence in the labour force. In 1980, the tertiary sector accounted for 80 per cent of all women in the paid labour force. The continued concentration of women's employment in clerical occupations could pose a serious problem if informatics has a negative impact on clerical-type, information-handling jobs.

Chapter Two introduces the "office of the future." The push for increased productivity in the office has accelerated the introduction of computers to reduce clerical work. Four case studies in Chapters Three to Six look at the impact of informatics on employment, especially of women in clerical positions. These cover a large, diversified Canadian corporation engaged in transportation and communications, an insurance company where information accounts for 90 per cent of employment, the banking industry, and the effects of electronic cash registers and optical scanners in supermarkets. The four case studies examine employment in industries where women are heavily concentrated. Informatics created new work, but largely in professional and managerial ranks where women are a minority. Informatics seemed to be eroding the need for traditional clerical work.

In Chapter Seven the case study observations are summarized. Perhaps the most significant is that the productivity of clerical work was increasing. This was achieved by a reduction in the labour content of clerical functions and by an amalgamation of formerly distinct jobs. Fewer clerical operations were needed for each type of service provided, with an accompanying reduction in supervisory requirements.

Employment-related concerns identified by the study fall into three categories. First, informatics generated extra employment, but only in specialist ranks. There was a growing mismatch between the training and skills of female job seekers and the types of employment being created. Second, as clerical labour demand decreased, virtually none of the clerical workers was transferred to the expanding professional ranks. This was partly due to attitudes of management and partly due to a lack of technical knowledge on the part of employees. The third concern was the lower quality of working life. Automation tended to emphasize quantity of output rather than the skills or experience of the operator.

Four scenarios of probable outcomes from informatics diffusion are presented in Chapter Eight. The scenarios project a mismatch between skills and jobs that could result in alarmingly high rates of unemployment among female clerical workers. The solutions suggested by the scenarios are to steer young women away from seeking clerical-skill-level work, to help women already in the clerical ghettos to move out and to narrow the skills gap.

Recommendations are made on how to reduce the lack of mobility and potential structural unemployment of clerical

workers in the 1990s. Several broad initiatives for government are suggested: a public education campaign to alert women about the poor prospects for clerical jobs and to encourage job mobility, retailoring of existing manpower training courses, and a special task force of government, industry and labour to look at the implications of the diffusion of informatics on employment in general.

More specifically, the government should launch a program to increase the computer literacy of Canadians. Government manpower training for women should orient them towards more promising areas of industrial activity and employment. Apprenticeship programs should combine technical education and skills training.

Counselling programs should be funded to help equip women for occupational mobility and to establish self-help endeavours. Since so many clerical and information staff work part-time, governments should move to provide them with benefits comparable to those of full-time workers. More research is needed on the effects of informatics on small business and on employment and jobs in general.

Canadian women are vulnerable because their jobs are concentrated in areas being swept away by information technology. They are threatened because they lack the financial and educational mobility to adapt. If they are not helped to adapt, their unemployment could devastate Canada's economy. If they can adapt, they will be crucial to Canada's future.

TECHNICAL STUDY 23

ABSTRACT

Informatics Case Studies
(Supplementary Material to Women and the Chip)

Heather Menzies

July 1981

INFORMATICS CASE STUDIES

Heather Menzies

Informatics is transforming the tertiary or service sector into a professional area of work. It is automating information handling and processing, by transforming information from paper into an electronic form. And it is making that information, plus the automated capability, available as computer aids for more effective management and decision making.

Informatics is increasing the amount and complexity of work in some occupations - generally, at the technical and professional levels. It is decreasing the amount and complexity of work in other occupations -- generally at the clerical and administrative levels. Overall, it is intensifying the skill demands of the labour market, even beyond the capacity of the labour force to meet them. Special adjustment measures may be necessary to help people move from occupations in declining demand to those not only in pressing demand but on which the economy depends in achieving productivity gains.

The purpose of this paper is to shed light on this subject. What is the difference in skills, aptitude and education between those occupations in rising demand and those on the decline? What adjustment mechanisms will be necessary to ensure that people gain access to the growth job areas before they become redundant in the old job areas?

This paper summarizes research into office automation generally and, in particular, into automation in banking. It offers some analysis of the research, followed by conclusions and recommendations.

The information obtained in recent interviews reinforces the general picture that emerged from the case studies in the report, Women and the Chip.

Clerical employment, having increased when informatics was introduced and during a period of overlap between the traditional and the micro-electronic information systems, is now on the decline. It will remain a major source of employment but not of employment growth. Instead, as traditional clerical and administrative work is automated, clerical workers' jobs will be successively "enriched" by the transfer of routine work away from professional workers.

Second, the erosion of work due to the automation of basic processes and procedures is beginning to erode employment at low- and middle-management levels, the very areas to which women have only recently gained access. Traditional administrative work is being automated. Basic supervision is being automated, as is the training aspect of supervisors' work. Chains of command are being shortened as reports are instantly and semi-automatically compiled and updated. Nobody wants to talk about it. But the demise of the administrator and middle manager is a major problem area.

Third, there is a growing mismatch between what the economy needs and what the labour force can supply. While labour force growth over this decade, will depend largely on the increased participation rates of women, labour force demand will increasingly be oriented towards traditionally male-dominated occupations learned in a university setting.

Fourth, companies will exaggerate the gap in skills and aptitude between their clerical-supervisory and other

line-operations personnel and the technical specialists and professionals, if they rely too heavily on outside hirings instead of training for promotion from the inside. This could result in severe occupational discontinuities and severe skills shortages. Equal employment opportunities and affirmative action programs could help break down the barriers to women's occupational mobility. Left in place to be compounded by those associated with part-time work, these barriers could blunt the effect of the best training programs and rigidify a dual labour market. If, however, women could move into the high-demand occupation areas -- taking whatever courses in data processing and computer programming are necessary to upgrade their skills -- they could stave off the skills shortage which otherwise will retard the economy through the 1980s and 1990s.

Finally, pay scales should be adjusted upwards as more, senior-level work is shifted into clerical job descriptions. Job titles should also be adjusted to remove attitudinal prejudice. Although a secretary now spends over 50 per cent of her time doing the work of an executive or research assistant, her boss still calls her a secretary and cannot conceive of her moving on to a para-professional or management position. Such a worker by another name, however, might be considered a prime candidate for courses to round out her qualifications for the professional positions that will soon be in demand.

The following are the major recommendations:

- (1) A major public education campaign should be launched to alert women to what informatics is doing to traditional clerical and administrative work and to encourage industry to take responsibility for retraining and relocating employees in areas of declining demand.

(2) Existing Manpower training and counselling programs for women should be retailored. Also, alternative training options -- such as on-the-job educational partnerships between government and industry -- should be explored.

(3) Occupational bridging mechanisms and affirmative action agreements should be incorporated with all retraining endeavours for a two-pronged program of occupational mobility for women.

(4) Special tripartite (industry, labour and government) task forces on employment adjustment and informatics for major industry groups should be created.

TECHNICAL STUDY 24

ABSTRACT

Non-Traditional Working Arrangements
(Aménagements non-traditionnels du temps du travail)

Paul Mercier

July 1981

NON-TRADITIONAL WORKING ARRANGEMENTS

Paul Mercier

Women, the disabled and minorities experience greater unemployment and under employment than do prime age male workers. At least part of the problem can be linked with the incapacity of the economic system to provide alternate work schedules. Many factors can influence an individual's requirement for working hours that differ from the pattern of 9 to 5, 40 hours a week. These include: nature of work, employment of spouse, socioeconomic status, minority status, education, health and geographic location. Working hours in a firm, on the other hand, are determined by three factors: technological relationships, availability of qualified manpower, and institutional and legal obstacles.

Women accounted for 73 per cent of part-time workers in June 1980. Whereas men working part-time were evenly distributed among industries and occupations and were primarily single and young, women were mostly married and were concentrated in the most traditional sectors (trade and services) and in a smaller number of occupational groups (90 per cent office work, services and sales). Part-time employment is also more seasonal for men than for women.

Certain factors are disincentives to the use of alternate work schedules. Collective agreements usually require a minimum number of hours worked per week. Labour codes have also established minimum hours for access to certain fringe benefits. Employers frequently have different fringe-benefit regimes for part-time and full-time workers.

Some experiments are worth noting. Flexible hours have been permitted in the federal public service since 1973. In the private sector, the flexible-hours regime has shown the following advantages: improved job satisfaction, improved morale and productivity, less overtime, less absenteeism and less turnover. It has, however, been unsatisfactory in production work, in small offices or when work demands many internal communications. The compressed work week has also been used with the following advantages: improved morale, greater continuity in work, more productivity, less absenteeism, a very flexible timetable, less overtime and better utilization of equipment. Disadvantages are employee fatigue, hidden absenteeism and timetable problems.

The decision-maker at the policy level, who considers that non-traditional working arrangements ought to be encouraged is faced with three types of possible actions:

A) Corrective actions

- Eligibility to contribute to and to claim certain benefits based on a minimum of hours worked should be eliminated and replaced by an obligation to maintain strict proportionality between earnings and benefits.
- The federal Public Service Superannuation Plan should eliminate the eligibility requirement of 30 hours worked per week and replace it with strict proportionality. Accumulation of seniority should also be made proportional.
- The exclusion of part-time workers from certain insurance programs could represent an unacceptable discriminatory practice under the Canadian Human Rights Act because of its negative impact on certain persons (particularly women).

- Federal and provincial labour codes should be amended to ensure equal treatment of full-time and part-time workers.

B) Incentive actions

- A program should be established to inform companies about non-traditional working arrangements and their advantages.
- An excellent method of introducing and integrating new work-time arrangements would be to reserve certain positions in Canada Employment Centre training programs for persons undergoing part-time training.
- Unions could be induced to consider part-time workers an integral part of their bargaining unit, assuring their coverage under collective agreements.
- Finally, governments should ensure that support services such as day care are available.

C) Coercive actions

- Personnel managers in the public sector should have a certain number of person-years specifically allocated to the utilization of personnel in non-traditional work arrangements.
- The most important coercive tool is the granting of federal government contracts. These could require a certain proportion of employment to be consigned to non-traditional working arrangements. In the United States this method has contributed to the employment of women and minorities. All employment creation programs could do likewise.

TECHNICAL STUDY 25

ABSTRACT

**The Medium-Term Employment Outlook:
Manpower Planning in the Hospitality
Industry to 1990**

(Prospective à moyen terme de l'emploi:
Planification de la main-d'oeuvre dans
l'industrie de l'accueil d'ici 1990)

S.E. Moreau

July 1981

In order to understand better the medium and long-term demands for labour, the Task Force commissioned analyses of the following sectors of the Canadian economy; automotive, machinery; electronics; finance, insurance and real estate; hospitality; and construction. These six studies should be considered collectively as representative examples of an approach category in the three to ten-year time horizon. Hence, the reader could find it helpful to refer to the other analyses in this series. The authors and the titles of the technical studies are listed below. Although the studies are being made available in the language of their authors, the abstracts in this compendium have been produced in both French and English.

<u>STUDY NO.</u>	<u>AUTHOR</u>	<u>TITLE</u>
9	A.E. Daley	The Medium Term Employment Outlook: Finance, Insurance and Real Estate Sector.
19	B.A. Keys D.M. Caskie	The Medium Term Employment Outlook: Construction Industry
21	N. MacDonald	The Medium Term Employment Outlook: Canadian Automotive Industry
25	S. Moreau	Prospective à moyen terme de l'emploi: Planification de la main-d'oeuvre dans l'industrie de l'accueil d'ici 1990. (The Medium Term Employment Outlook: Manpower Planning in the Hospitality Industry to 1990)
28	Peat, Marwick and Partners	The Medium Term Employment Outlook: The Canadian Equipment and Machinery Industry.
32	H. Schwartz	The Medium Term Employment Outlook: Selected Subsectors of the Electronics Industry

**THE MEDIUM TERM EMPLOYMENT OUTLOOK:
MANPOWER PLANNING IN THE HOSPITALITY INDUSTRY TO 1990**

S.E. Moreau

The hospitality sector (hotels, motels, restaurants and taverns) of the tourist industry is one of the largest employers in Canada. Accurate estimates of labour in this segment are not available since there are important definitional problems preventing the establishment of a consolidated data base. However, incomplete statistics indicate employment of some 574,000 in 1980. Growth of labour in the total tourist industry -- considered to be about the same in the hospitality sector -- has been increasing at 6.2 per cent per annum and is expected to continue rising at a more moderate, but still healthy, rate of about 4 per cent in the 1980s, bringing total employment to 850,000 by the end of the decade.

The principal finding of this report is that there are no major labour shortages or surpluses in the hospitality industry, although there are some local shortages in a few skills (chefs and other kitchen staff). A second finding is that tourist industry employment is relatively insensitive to fluctuating economic conditions. This does not mean there are no problems in this sector. The fragmented nature of the industry, with a number of large operators, many small ones and few medium-sized firms means that each group will have its particular problems and specific needs. Often these three groups have little in common. Only the larger operators will be appreciably affected by technological developments.

However, regardless of size, firms in the hospitality sector are affected by the following:

- a) The lack of coordination within the industry and between the industry and governments is endemic, resulting in programs and policies that either duplicate or are at cross purposes with other programs and policies.
- b) Consequently, interested parties (education and employment consellers, hospitality operators and their existing and potential labour force) have little knowledge or understanding of currently available programs aimed at developing hospitality facilities and personnel training. Dissemination of information on, and uptake of, these programs must be encouraged before additional programs are considered.
- c) The industry has traditionally been plagued by a "low-skill" image which has hampered the development of permanent, "professional" staff. A greater appreciation of "people" skills in selling training programs would alleviate some of the temporary nature of, and high turnover in, this segment of the economy.

Finally, it is evident that while the major findings of this study are not likely to require substantial modification in the future, the results of The Canadian Hospitality Institute's survey on Manpower strategy may alter their details. This study would have benefited greatly from the anticipated data base The Canadian Hospitality Institute's study is likely to generate.

TECHNICAL STUDY 26

ABSTRACT

**A Person-Centred Understanding of Work
and Its Implications**

Ruben F.W. Nelson

July 1981

A PERSON-CENTRED UNDERSTANDING OF WORK AND ITS IMPLICATIONS

Ruben F.W. Nelson

The sense is growing among us that important changes are taking place in the world of work and in the wider society.

This paper is an exploration of the point of view that, over the next generation, substantial and fundamental change is required; change in our most fundamental orientation to and understanding of ourselves, human life and the world of which we are a part.

The paper explores the hypothesis that such change is not merely required, but that even now it is actually taking place among Canadians. Canadians are already part of a "conspiracy" which is leading to fundamental transformation. They are responding to a new spirit, which they are "breathing together."

Two fundamental intentions animate this paper. The first is to set out the case for seeing our time as one of fundamental and foundational change. The second is to set out and explore the implications of such fundamental change for the policies, programs and practices of the wider society and of the federal government in relationship to labour markets and work.

The first three chapters are devoted to fulfilling the first intention. Not only the fact, but the absolutely formative, if often ignored, role of foundational images is noted. This is followed by a discussion of the nature of the changes now occurring in the foundational images that underlie Western society in general, and Canadian society in

particular. The changing understanding of what it is to be a human being and what it is to work is then discussed. The understanding that is still common to our culture--that each individual should have a job -- is contrasted with the emerging understanding that each person should pursue and be engaged in his or her own life's work.

The implications of this transformation for the world of work are then explored. From this, broad policy directions are set out, along with specific steps which can be undertaken now in the light of the transformation.

The fundamental hypothesis of which this paper is but one expression is that the underlying sense of reality which has been the fundamental mark and foundation of Western culture is no longer tenable in any form; that this fact lurks behind the increasing social and economic disorder of our day; that the suspicion that this is the case presents a crisis of the first magnitude in Western culture. I use crisis here in the Chinese sense--it combines both great opportunity and great danger. Accordingly, the appropriate response to our time, if we are willing to do our homework, is one of joyful/hopeful pessimism.

The essential point of the hypothesis is not merely that the most fundamental understandings by which we organize ourselves should change, but that such understandings are in fact changing. We are in the process of learning that the earth, human community and human beings are not what we now take them to be.

TECHNICAL STUDY 27

ABSTRACT

**Federal Policies to Stimulate
Private-Sector Employment**

Peat, Marwick and Partners

July 1981

FEDERAL POLICIES TO STIMULATE PRIVATE SECTOR EMPLOYMENT

Peat, Marwick and Partners

The purpose of this report is to describe alternative federal government programs either to stimulate or maintain employment. Employment goals are important in the implementation of programs and policies by many agencies. While these programs may have other objectives, it was our intent in this report to describe those cases where the employment goals was of significant importance.

We have subdivided the mechanisms into the following categories.

- tax incentives,
- procurement policy,
- industrial assistance programs,
- financing programs,
- tariffs and quotas.

Tax incentives, largely or partly aimed at stimulating employment, amounted to approximately \$1.8 billion (1979). Of this, approximately \$1.1 billion was directed towards the manufacturing sector and included a preferential tax rate on manufacturing and processing profits and accelerated capital cost allowances. Many of the tax incentives display a "capital bias;" they attempt to stimulate employment by encouraging capital investment rather than by providing direct incentives to employment creation.

The Department of Supply and Services administers various policies to encourage the procurement of

TECHNICAL STUDY 28

ABSTRACT

**The Medium-Term Employment Outlook:
The Canadian Equipment and Machinery Industry**

Peat, Marwick and Partners

July 1981

In order to understand better the medium and long-term demands for labour, the Task Force commissioned analyses of the following sectors of the Canadian economy; automotive, machinery; electronics; finance, insurance and real estate; hospitality; and construction. These six studies should be considered collectively as representative examples of an approach category in the three to ten-year time horizon. Hence, the reader could find it helpful to refer to the other analyses in this series. The authors and the titles of the technical studies are listed below. Although the studies are being made available in the language of their authors, the abstracts in this compendium have been produced in both French and English.

<u>STUDY NO.</u>	<u>AUTHOR</u>	<u>TITLE</u>
9	A.E. Daley	The Medium Term Employment Outlook: Finance, Insurance and Real Estate Sector.
19	B.A. Keys D.M. Caskie	The Medium Term Employment Outlook: Construction Industry
21	N. MacDonald	The Medium Term Employment Outlook: Canadian Automotive Industry
25	S. Moreau	Prospective à moyen terme de l'emploi: Planification de la main-d'oeuvre dans l'industrie de l'accueil d'ici 1990. (The Medium Term Employment Outlook: Manpower Planning in the Hospitality Industry to 1990)
28	Peat, Marwick and Partners	The Medium Term Employment Outlook: The Canadian Equipment and Machinery Industry.
32	H. Schwartz	The Medium Term Employment Outlook: Selected Subsectors of the Electronics Industry

**THE MEDIUM-TERM EMPLOYMENT OUTLOOK:
THE CANADIAN EQUIPMENT AND MACHINERY INDUSTRY**

Peat, Marwick and Partners

The purpose of this paper was to review the outlook for the Canadian machinery and equipment industry over the next decade and, based upon that review, to forecast the industry's demand for skilled labour.

Our initial work indicated that there were two major problems in deriving such a forecast. The first is the complexity of industry. As defined by the Department of Industry, Trade and Commerce the industry is comprised of 13 major sectors which are, in effect, 13 separate industries which vary considerably in their outlook and requirements for skilled labour. The second problem is the lack of basic data required to derive a comprehensive forecast. Among the missing elements are:

- generally accepted skill definitions;
- a description of the existing skill base of the industry; and
- information regarding the relationship between volume increases and labour demand.

As a result of these two problems our report must be regarded as an overview and a methodological approach to the problem rather than a definitive forecast.

Our work indicated that the Canadian machinery and equipment industry, as a whole, can be expected to experience a real annual growth rate of 4 per cent over the next decade. The limited data available indicated that this growth rate

plus existing vacancies and retiring workers will result in the industry requiring over the next decade 5000 machinists, 2200 fitter-millwrights, 40 welders, 80 maintenance mechanics, 520 tool and die makers, 1800 welder-fitters, 320 electricians, 200 electronic technicians, 120 pattern makers and 180 other skilled workers.

A shortage of skilled workers is widely perceived to be a problem in the industry. The degree to which it is considered a serious problem, however, varies from segment to segment and even between firms within the same segment.

In general terms the industry splits into two major groupings. The first group uses large numbers of highly skilled journeymen; they believe that these highly trained individuals will continue to be needed in the future, and that the supply of skilled labour is a critical, if not the most critical, problem facing the industry. This group also believes that training should be controlled by industry and given "on the job" as opposed to being supplied by educational institutions.

The second major group in the industry uses few highly skilled individuals but rather relies on the semi-skilled worker who is trained to their specific requirements. They see the future in terms of utilizing more of these semi-skilled workers, and while they believe the supply of skilled labour to be a problem they believe it to be manageable. They tend to believe that training should be concentrated in educational institutions which will supply basic technical training, leaving individual firms to train the worker to their own specifications.

TECHNICAL STUDY 29

ABSTRACT

Affirmative Action as an Effective Labour
Market Planning Tool of the 1980s

D. Rhys Phillips

July 1981

AFFIRMATIVE ACTION AS AN EFFECTIVE LABOUR
MARKET PLANNING TOOL OF THE 1980s

D. Rhys Phillips

This paper examines affirmative action as an effective labour market planning tool for dealing with the problem of employment discrimination. To provide a conceptual framework it starts with a comprehensive definition of the problem, defines an effective response in terms of affirmative action, describes the labour market environment on which the response will impact and summarizes the implications for the labour market. Canadian experiences with affirmative action initiatives to date are also reviewed. Based on this analysis, the basic components of a labour market policy designed to influence demand for target-group workers are examined.

Based on a "bottom line" impact on three socioeconomic variables -- unemployment, job status and incomes -- the paper outlines the movement from an intention-based understanding of employment discrimination to one that considered the apparently impartial application of employment systems that adversely affected certain groups. This "systemic descrimination" is defined as an employment system that disproportionatly excludes women and minorities based on standards unrelated to job performance or the safe operation of business.

Affirmative action is then outlined as a comprehensive planning and implementation cycle in line with standard corporate problem-solving and planning approaches.

Affirmative action, it is argued, will be implemented in an environment characterized by the following crucial trends:

- a steady decline in the labour force growth rate which will impact directly on potential maximum levels of economic growth;
- marginal growth in productivity during the first half of the decade, limiting potential growth and compounding problems created by increasingly competitive foreign products;
- limited federal government resources during a time of economic restructuring;
- increasing pressure for greater labour market equity followed by tougher, more expensive enforcement of human rights legislation;
- all the above will result in a strong trend towards more and improved human resource planning by individual employers.

The impact of affirmative action on these factors is viewed as strongly positive. The fact that 70-80 per cent of new labour force entrants will be from the three target groups -- women, Native peoples and the disabled -- means that affirmative action will be a means to ensure an adequate supply of workers for all jobs. By facilitating the entry of target groups to the labour market, affirmative action may increase the limits to economic growth created by declining growth in the labour force. In terms of productivity, it is argued that target groups are a potential source of highly skilled new workers. Affirmative action will impact favourably on government costs by improving the employability of many receiving transfer payments and will transfer part of the "ownership of the problem" to private sector employers. In terms of increased human rights enforcement affirmative action offers a structured problem-solving approach to

determining legal risk and making necessary changes. Finally, affirmative action is a standard problem-solving approach and can thus be easily integrated into emerging human resource planning systems.

The paper also examines the impact of affirmative action on three other important labour market considerations: supply parameters, business costs and collective bargaining/ industrial relations.

Three components of labour market policy, designed to increase and improve the implementation of affirmative action are identified: corrective actions, policy instruments and incentive packages.

Corrective actions encompass those measures required if the government is to successfully market affirmative action. These relate first to continuing a technical, advisory and promotional function vis-à-vis private sector employers and second, to removing problems associated with the delivery of such a program. The latter include the lack of data, the potential impact of the Access to Information Act and the Privacy Act and the requirement for designated referrals from Canada Employment Centres (CEC) as well as steps to improve the supply of such referrals with the requisite skills.

It is recommended that, in terms of technical consultation and promotion vis-à-vis private sector employers, full staffing be completed. Provision for affirmative action planning should be an integral and non-negotiable element of new agreements, and a strong, technically trained staff would have direct responsibility

for delivery to participating employers. Clarification of CEIC's mandate is also recommended to avoid duplication.

It is also recommended that the Commission develop a comprehensive data base on persons with physical disabilities and to improve labour market information on Native People.

The efficient implementation of affirmative action plans will require CEIC to ensure designated referrals and an increasing supply of target-group workers with requisite skills. This will involve:

- 1) Recruitment of designated group members for training, counselling and referral;
- 2) Delivery of appropriate training, counselling and preparatory services; and,
- 3) Referral of clients to employers with bona fide affirmative action plans.

Policy instruments include two compliance-based initiatives, one with a legislative base, the other a policy base. A legislative base would involve changing federal labour standards to require federal companies to implement affirmative action and introducing statutory contract provisions requiring appropriate clauses in specified contracts. Policy initiatives include: manpower planning agreements, oil pricing agreements, off-shore recruitment of workers, and any new initiatives to provide development or adjustment grants to private sector companies.

The incentive packages examined are: 1) targetted training funds 2) Manpower Consultative Service agreements and 3) Affirmative Action agreements. The paper also warns that there are severe limitations on the potential impact of incentives.

TECHNICAL STUDY 30

ABSTRACT

Issues Relating to the Labour Force Position
of the Disabled in Canada

Frank Sampson

July 1981

ISSUES RELATING TO THE LABOUR FORCE POSITION OF THE DISABLED IN CANADA

Frank K.C. Sampson

This paper examines a number of areas in which there are significant constraints on the labour force participation of disabled people in Canada. This population is sizeable, accounting for an estimated 2.2 million Canadians, about a third of whom are judged fully capable of holding regular employment. The unemployment rate for the group, however, has been estimated to be very high-- probably in excess of 50 percent.

The poor labour force position of disabled people is rooted in the attitudinal, systemic and physical barriers hindering their full participation in the work place. Employers' reluctance to hire the disabled is, to a large extent, based on misconceptions and/or lack of awareness of the latter's capabilities coupled with an unwillingness to incur the additional costs involved in hiring them. This is reflected in the general lack of suitable architectural arrangements, in the unavailability of modified work schedules or equipment to cater to the disabled and, systemically, in the general absence of company policies governing recruitment of the disabled.

Many voluntary agencies working with disabled people feel that available job opportunities for them could be expanded considerably with incentive programs to assist employers in carrying out architectural modifications, acquiring technical aids, planning work schedules and processes to maximize their output and providing on-the-job training tailored to their needs. More regulatory solutions have also been proposed; for example, enacting building codes and other regulations to make the physical environment fully

accessible to the disabled, and introducing mandatory affirmative action systems. In addition, it has been argued that there should be incentives for active sustained company participation in making sheltered work environments effective, viable institutions for training and rehabilitation, and in some cases for permanent employment for persons of greatly diminished mental or physical capacity.

These initiatives must be paralleled on the supply side. There is a need to provide special counselling and skills-training programs to the disabled and to incorporate trained specialists within existing Canada Employment Centre services for these purposes. Since some of the high unemployment among the disabled is due to their unawareness of employment opportunities, pre-employment counselling is a must, as is continuing post-placement contact to ensure that employment is not lost through lack of knowledge of the means to fulfill normal job requirements. Finally, some degrees of disability may require continuing support in areas such as transportation, special training allowances and regulatory mechanisms to guarantee the disabled fair and equitable remuneration.

The paper concludes that without legal requirements or strong compliance mechanisms and incentives for employers to hire the disabled, and without significant amplification of federal program effort to prepare and assist disabled people in the labour market, the institutionalized patterns that have resulted in the weak labour force position of the disabled are unlikely to show significant change. In this regard, particular support should be given to the affirmative action initiative and the role of the CECs.

TECHNICAL STUDY 31

ABSTRACT

The Labour Force Position of Older Workers

Frank Sampson

July 1981

THE LABOUR FORCE POSITION OF OLDER WORKERS

Frank K. C. Sampson

This paper analyses the labour force position of older workers in terms of three key policy issues. First, because of their mediating influence between population pressures and labour force growth, the implications of current and projected trends in labour force participation are examined. Current trends indicate a continuing decline in the participation of the older segment of the working age population. The significance of these trends for employment development strategies is examined in the light of several factors: inadequacies of pension and other income support schemes, longer life and increased competence at later stages in the life cycle and exacerbation of critical skill shortages through loss of trained manpower that may fuel demands for continued labour force attachment of a different level and type during the post-retirement period.

The second issue focusses on the quantitative and qualitative importance of unemployment among older workers and its possible policy implications. While older workers generally account for a much smaller proportion of the unemployed than of the total labour force, certain aspects of older-worker unemployment such as its duration and time of occurrence in the life cycle may engender greater economic and social hardship for this group. Consequently, special measures of affirmative action in universal programs and specific programming targetted to this segment of the labour force may be required.

The third issue, recruitment to employment, examines the network of constraints faced by older workers in order to estimate its significance for labour force participation and

for unemployment duration. The study looks into the calibre of problems older workers face with respect to actual and perceived employability, seniority, compensation and pension arrangements, as well as attitudes to, familiarity with and performance in the recruitment process.

Demand and supply considerations are necessarily interwoven in the above discussions with a view to providing a balanced analysis of the issues and a more holistic assessment of the labour force position of older workers. In these discussions, the concept of older worker identifies persons 45 years of age and older who are active participants in the Canadian labour force. This specification is used in recognition of the fact that employment problems associated with chronological age begin to occur once this "watershed" is passed.

Comparisons with other age groups in the population reveal a segment characterized by:

- a) high employment stability stemming from infrequent job turnover;
- b) low unemployment rates but a greater tendency to long-term unemployment and worker discouragement and labour force withdrawal once unemployed;
- c) low geographic and occupational mobility;
- d) heavy concentration in slow-growth or declining sectors and occupational areas;
- e) lower rate of retraining;
- f) declining rates of labour force participation despite an anticipated increase in its share of the working population by the year 2001.

In assessing the economic implications of the labour force position of older workers, particular reference is made to high-skill occupational areas in view of their significance to growth in the construction, manufacturing and energy sectors and indirectly to the growth rate in the gross domestic product.

In the period to 1985 there will be a strong demand for workers in high-skill occupations in industrial trades including manufacturing, construction and tool and die making. This anticipated strong demand may be exacerbated by changing patterns of labour force participation among older workers. Recent studies of high-skill workers in the construction, manufacturing and tool and die industries in Ontario indicate that future critical shortages are tied in part to marked aging of this work force. The estimated mean age in most manufacturing firms surveyed was 40-44 years and a significant majority had immigrated to Canada in the post-war period. The high-skill construction workers and tool and die workers (80 per cent of the latter are in Ontario) are predominantly Canadian-born. Firms with the greatest reliance on Canadian-trained journeymen tended to have the youngest work forces and were more common in Alberta, where in 80 per cent of the firms workers under 25 constituted at least one fifth of the work force compared to 30 per cent of the Ontario firms.

Analysis of the tool and die trades in Ontario points in the same direction. Between 1931 and 1941 there was a large influx of young persons, mainly Canadian, into the occupation. In the past 30 years this work force has changed little in terms of numbers. Consequently, there has recently been a marked aging of the tool and die makers and growing labour force withdrawal.

These findings suggest that management of anticipated labour shortages in the next decade will require employment strategies that either slow the withdrawal of older workers from areas of highest productivity and growth in the economy or prevent the total loss of such vital skills and expertise by facilitating employment (on a part-time or alternative work arrangement basis) for retirees. The size of the labour pool that will be constituted by both active and retired older workers demands that the economy make more productive use of their considerable knowledge and experience to promote economic growth and better standards of living for all Canadians.

TECHNICAL STUDY 32

ABSTRACT

**The Medium-Term Employment Outlook:
Selected Subsectors of the Electronics Industry**

Harvey Schwartz

July 1981

In order to understand better the medium and long-term demands for labour, the Task Force commissioned analyses of the following sectors of the Canadian economy; automotive, machinery; electronics; finance, insurance and real estate; hospitality; and construction. These six studies should be considered collectively as representative examples of an approach category in the three to ten-year time horizon. Hence, the reader could find it helpful to refer to the other analyses in this series. The authors and the titles of the technical studies are listed below. Although the studies are being made available in the language of their authors, the abstracts in this compendium have been produced in both French and English.

<u>STUDY NO.</u>	<u>AUTHOR</u>	<u>TITLE</u>
9	A.E. Daley	The Medium Term Employment Outlook: Finance, Insurance and Real Estate Sector.
19	B.A. Keys D.M. Caskie	The Medium Term Employment Outlook: Construction Industry
21	N. MacDonald	The Medium Term Employment Outlook: Canadian Automotive Industry
25	S. Moreau	Prospective à moyen terme de l'emploi: Planification de la main-d'oeuvre dans l'industrie de l'accueil d'ici 1990. (The Medium Term Employment Outlook: Manpower Planning in the Hospitality Industry to 1990)
28	Peat, Marwick and Partners	The Medium Term Employment Outlook: The Canadian Equipment and Machinery Industry.
32	H. Schwartz	The Medium Term Employment Outlook: Selected Subsectors of the Electronics Industry

**THE MEDIUM-TERM EMPLOYMENT OUTLOOK:
SELECTED SUBSECTORS OF THE ELECTRONICS INDUSTRY**

Harvey Schwartz

In an industry subject to such rapid technical change and dynamic growth as the electronics industry, traditional approaches to manpower forecasting are inadequate. Simple extrapolations of past requirements will not forecast well for products that are not yet on the market or for industries that are experiencing radical changes in their structure or in their production techniques. Nor will macro models embodying skill coefficients based on dated average industry requirements provide a useful guide to the future. What is required, instead, is a detailed examination of where the industry is going, of what its competitive position is like relative to its international rivals and of how technical change may alter the industry's product mix and production techniques. Based on this intelligence, forecasts can be made of the employment implications and, when compared with estimates of skilled labour availability, the potential skill shortages which could constrain output can be identified.

Such an approach was applied to two subsectors of the electronics industry: a) consumer products and b) computers, peripherals and electronic office machines. From extensive interviews with industry representatives, government officials, and other knowledgeable observers and from secondary sources of information, a consensus view was formed. This permitted some qualitative implications to be derived for employment and some judgements to be made as to whether a shortage of skilled labour could pose a constraint on future expansion.

In consumer electronics, an attempt was made to identify the significant products of the decade. It was concluded that some (video cassette recorders, video cameras and videodisc players) are not likely to be produced here and that others, which are or will be produced here (TV receivers, projection TV, satellite-to-home-antenna systems and microwave ovens), have labour requirements that pose no constraints on output. Judgements about the remaining consumer product examined (home information systems) were difficult since it is not yet clear whether these systems will catch on and, if they do, how quickly the market will develop. Moreover, the important question of whether the Canadian Telidon technology will be accepted in the U.S. market, or whether it will even survive in Canada, cannot yet be answered.

Given the uncertainty, the best that can be done is to state that jobs could be created in the production of hardware for the domestic market and possibly for the export market. Moreover, since these systems are computer based, they will also require software skills. The constraints on the production of the hardware and of the computer software appear to be similar to those for the computer, peripheral and electronic office machines subsector summarized below. The most significant employment opportunities in consumer products, however, do not lie in the production of hardware but in the production of programming and the generation of data bases for home entertainment, education and information systems.

Industry observers expect the market for computers, peripherals and electronic office machines to grow rapidly in the 1980s although there is some disagreement as to how quickly the "office of the future" technology will be implemented. The current constraint on the spread of

computer technology is a critical shortage of software personnel -- programmers, systems analysts and applications analysts. Technical change, in the form of program automation, programmable chips and possibly the introduction of non-procedural languages and voice synthesizer technology, may help mitigate the pressures on the supply of programmers and systems analysts by the late 1980s. But a shortage of applications personnel, people who understand software and the applications to which the computer will be put, will be a continuing difficulty.

In hardware manufacturing, a shortage of technologists and technicians, the personnel who turn the applied research into marketable products, is the current constraint on production rather than design engineers or assembly labour. This is expected to continue as the chip increases the skilled labour and capital content of production and reduces the assembly labour content. Finally, the sheer growth in the use of computer systems, especially small systems, should accentuate the current shortage of maintenance and repair personnel.

The shortage of software personnel is not unique to Canada but applies in all countries pursuing computer-based technology. As this technology spreads many opportunities will arise, and an adequate supply of software personnel could bestow advantages on Canada to supply the domestic and export software markets. It could also provide a competitive edge for domestic hardware producers, and it would be an attractive force for multinational hardware manufacturers. In addition, it would facilitate the spread of computer technology to other industries, increasing their productivity and competitiveness.

The qualitative forecasts in this study could be turned into quantitative forecasts if current skill coefficients were available. Such data could become available from an Ontario Manpower Commission study for the Ontario Task Force on Microelectronics. Yet manpower forecasts will still require substantial intelligence on the industry, and a good deal of this is already being gathered in the many federal and provincial government studies on opportunities in the electronics industry. However, the opportunities are often examined without considering whether the required labour will be available, or better, whether it will be available at the expense of some other opportunity. There is a need, therefore, to bring manpower forecasting into the process so that manpower planning can be used to facilitate the identified opportunities.

TECHNICAL STUDY 33

ABSTRACT

Public Enterprises and Employment in Canada

Robert W. Sexty

July 1981

PUBLIC ENTERPRISES AND EMPLOYMENT IN CANADA

Robert W. Sexty

Those Canadian public enterprises primarily operating to maintain and generate employment were identified and categorized as "failure/rescue" enterprises. Background information on a sample of these enterprises, plus a review of relevant literature, allowed the issues involved in operating public enterprises to be identified. It was concluded that the public enterprise instrument has been used by government for employment policy purposes in an ad hoc manner in most situations.

If the public enterprise instrument is to be used for policy implementation purposes, the government should carefully examine the complete implications and consequences of public ownership. A three-stage decision sequence framework is proposed in the paper: "pre-takeover," "post-takeover" and "restoration/dissolution." The "pre-takeover" stage requires examination of criteria prior to takeover and ascertains the appropriateness of using a public enterprise. The "post-takeover" stage examines the structural aspects including the relationship to government, control mechanisms and management practices. The "restoration/dissolution" stage should identify the status of the public enterprise at some point in the future so that planning can be initiated to reach this status.

It was concluded that public enterprises are a possible and viable instrument for employment policy purposes.

However, they should be viewed as mechanisms of "transition" designed to make the adjustment from the "failure/rescue" situation to a desired stable state when the enterprise may be restored to commercial viability, or to the sometimes inevitable state of dissolution.

If public enterprises are to be used as instruments of employment policy, they should be closely controlled and report to the department responsible for employment. Management planning concepts should be utilized to further control the enterprise and to ensure that it accomplishes predetermined objectives.

TECHNICAL STUDY 34

ABSTRACT

Generic Skills:
Improving Transferability in Occupational Training

Arthur Smith

July 1981

GENERIC SKILLS: IMPROVING TRANSFERABILITY IN OCCUPATIONAL TRAINING

Arthur Smith

This paper discusses the concept of generic skills -- skills common to a number of occupations -- and its implications with respect to trades training and occupational mobility.

Professional and technological training is based on the assumption of a wide range of common skill needs. In contrast, nearly all vocational training is occupationally specific. There has rarely been any attempt to determine a common curriculum. Consequently, trainees cannot transfer from one occupational program to another, and graduates are expected to practise only the occupation trained for. If they cannot find work in that trade, the alternative is unemployment.

Research and the few generically based training programs that have existed indicate that this need not be the case. Studies in Canada, the United States and West Germany have noted an extremely high percentage of skills common to many trades. Generalized training courses have been highly successful in equipping trainees to enter a range of occupations. However, the educational, training, counselling and placement systems continue to treat trades as unique and separate.

Traditional occupational classification methods exacerbate the problem. They tend to be based on industrial sectors and vertical progression within an industry, and do not recognize skills common to trades within a range of industries.

Classification based on transferable skills would recognize the abstract abilities (e.g., mathematical, communications, interpersonal, reasoning, manipulative) and job-related skills (e.g., clerical, cleaning, collecting, service, assembly, maintenance) common to a range of occupations. This classification could be used to develop skill clusters with important applications for training and placement, enhancing the possibilities for occupational mobility and substitutability.

Occupational mobility refers to the ability of persons trained in one occupation to move to another with little or no additional instruction. Occupational substitutability refers to employment and training programs based on occupational mobility -- e.g., to place unemployed workers from surplus occupations who could fill vacancies in other, high-demand occupations; or to design training programs building on the existing skills of unemployed workers.

The clustering concept would make training more efficient and economical. Instructors could be specialized by type of skills imparted, rather than by occupation. Training counsellors would have a more flexible role, since students could transfer after entering a program. Training institutions could adapt more easily to changing labour demand, since the occupationally specific elements of training would be smaller.

While current training programs could be greatly enhanced by application of the generic-skills concept, other barriers to occupational mobility must also be recognized. These include such factors as artificial prerequisites to employment and training programs and the limiting aspects of licenses, apprenticeship programs, accreditation, and union practices that restrict movement from one trade to another

and movement within occupational classification systems. Ignorance about occupational mobility opportunities is another important barrier. Trainees, trades workers, instructors, counsellors, employers and others must become more aware of the possibilities for occupational mobility.

The paper concludes with a number of recommendations for government policy.

TECHNICAL STUDY 35

ABSTRACT

**Federal Involvement in Post-Secondary Education
for Highly Qualified Labour (Parts I and II)**

David Stager

July 1981

FEDERAL INVOLVMENT IN POST-SECONDARY EDUCATION FOR HIGHLY QUALIFIED LABOUR

David Stager

Part One

This part of the report is comprised of three chapters that (1) define the nature and magnitude of highly qualified labour and the rationale for federal involvement in its development; (2) outline the evolution of federal involvement; and (3) detail the current federal role in terms of fiscal transfers, student loans, graduate fellowships and other programs.

The rationale for federal government involvement in the development of HQL includes its concern for interpersonal and interprovincial income distribution and employment opportunity, for reduction of unemployment and wage inflation due to labour market imbalances and imperfections and for the social benefits associated with research and development.

There is a long history of federal support for institutional training, from the founding of the Royal Military College in 1884 to grants for agricultural instruction (1913-1923) and technical education (1919-1938).

The 1913 report of a federal Royal Commission on technical education recommended a major federal-provincial program for technical training, and in 1919 a 10-year program was introduced and extended twice to 1939. A Youth Training Act of 1939 and the Vocational Training Co-ordination Act of 1942 led to the Technical and Vocational Training Assistance Act (TVTA) of 1960, which provided for federal-provincial, shared-cost programs that established the current secondary and post-secondary vocational training system. Federal support for universities evolved from the Veterans

Rehabilitation Act (1942-1951), to the per capita grants program for direct federal aid (1951-1966), to the shared-cost fiscal arrangements of 1967-1976. A small federal-provincial student aid program existed from 1939 to 1964 when it was replaced by the Canada Student Loans Plan, the base for current provincial student assistance plans.

In 1977, the federal government retreated from post-secondary education by transferring tax points to the provinces, together with cash adjustment payments, neither of which were conditional on provincial operating expenditures for post-secondary education. In some provinces, the total operating expenditure for post-secondary education is only slightly greater than the value of the federal cash transfers.

The federal government also contributes to post-secondary education through graduate fellowships administered by three granting agencies (NSERC, MRC, and SSHRC), tax expenditures based on deductible tuition fees and other items, military and public service training and bilingual instruction.

Part Two

The second part of the report evaluates current programs for HQL development and discusses alternative approaches.

Cost-benefit analysis is used to evaluate resource allocation in post-secondary education, although certain limitations of this technique are acknowledged. It appears that the rates of return to total investment in post-secondary education increased dramatically in the 1960s and then declined just as sharply in the 1970s as demand for HQL first out-paced supply and then was overtaken by supply.

Various interpretations have been offered for this phenomenon, but it is generally agreed that the recent decline is part of a fairly short cycle rather than part of a longer trend.

Several studies show that the net returns are highest in professional fields such as dentistry, medicine, law, engineering and commerce, and for graduates of non-university technology programs. These differences -- even after adjustments for market imperfections -- suggest that modest shifts in resource allocation towards health, business and technology would be warranted.

The fundamental hurdle in designing a national scheme for the development of HQL is the federal-provincial polarity on matters relating to education and training. The federal policy for Established Programs Financing has no guiding effect on HQL development because the provinces treat the fiscal transfers as unconditional revenue. The federal government should re-establish both a shared-cost and direct-grants program for specified fields of study. There also should be a Canadian Commission on Professional and Technical Manpower, comprised of federal, provincial and other persons, for research, planning and granting in the manpower area.

Student financial assistance should be provided through a contingent repayment loan program with repayments, based on the graduate's income, made through the income tax system. The federal government should also introduce its own bursary program to equalize student assistance across provinces and to establish greater differentials among tuition fees for different levels and fields of study and to encourage prompter adjustments to labour market imbalances.

Satisfactory development of HQL also requires better information for policy evaluation and development and for individuals' career planning. This would involve the federal government in expanded programs for data collection and analysis, information dissemination and employment opportunities for students.

TECHNICAL STUDY 36

ABSTRACT

Women in the Canadian Labour Market

Carole Swan

July 1981

WOMEN IN THE CANADIAN LABOUR MARKET

Carole Swan

This paper describes the situation of women in the Canadian labour market and the problems they face in participating productively and equitably in the labour force. Following this, the paper provides an analysis of women's employment disadvantage by examining the socioeconomic context of women's labour force involvement. Barriers to equality in the labour market are also considered from the perspective of an institutional approach to discrimination. Directions for future policy and programs are also suggested.

Female participation in the labour force has been rising steadily since the early 1950s. It is estimated that in the next 20 years, adult women will participate in the labour force in almost the same numbers as adult men.

Increasing participation has not been matched, however, by significant improvements in the position of women within the labour force. Women continue to be segregated into relatively few jobs, often with poor promotion opportunities and low wages. In 1980, over 60 per cent of all women worked at three jobs -- clerical, sales and services.

Although women form 40 per cent of the labour force, they account for 45 per cent of total unemployment. In 1980, 8.4 per cent of the female labour force was unemployed, compared to 6.9 per cent of the male labour force. Over one third of total female unemployment (the largest single component) occurs among re-entrants to the labour force. As well, new entrants account for a larger proportion of female unemployment than male unemployment.

Recent Canadian experience indicates that many women with children are re-entering the labour force. These women face one of the highest rates of unemployment in our economy. Barriers to the re-entry of women include the double burden of family and work responsibilities and inadequate child care facilities. In addition, human capital resources, particularly those developed through volunteer work, are often not recognized.

In 1978, full-year women workers earned, on average, 58 per cent of the average male income: this wage gap has shown little sign of closing. Male average earnings exceed female average earnings in all occupational groups, including those groups dominated by women. When factors such as age, level of education and length of work time are taken into account, men's earnings still exceed those of women. These estimates consider only wage rates in the same occupations and do not examine the equally important issue of the comparable worth of male and female jobs.

The labour market position of women who are disabled, immigrant or Native is generally worse than that of women in general.

Policies that attempt to alter the structure of labour supply (i.e., improved education, training, mobility and labour market information) will not, by themselves, significantly improve the employment position of women, because of the persistence of systemic discrimination.

Employment discrimination within a firm used to be interpreted as the product of individual employer prejudice or ill-will against an individual or a group. As knowledge of the nature and extent of discrimination has developed, however, we have come to recognize discrimination in terms of

the operation of the entire employment process, including hiring, promotion and training. While individual employers may still influence employment patterns due to personal prejudice or sexism the more significant basis of employment discrimination resides in the system itself. This perspective on employment discrimination is known as "systemic discrimination."

The movement of women into non-traditional jobs is an important initiative. Training, job creation and employer incentives to help women into these jobs should focus on high productivity, stable industries. However, these efforts must be accompanied by measures aimed at removing structural barriers and combatting systemic discrimination. Otherwise, it is likely that the same forces which operate to segregate women into low-pay, low-status jobs in the traditional sector will appear in the non-traditional trades as well. Thus, the movement of women into non-traditional jobs will not guarantee increasing equality in the labour market.

A full employment policy is one instrument that could be used to achieve these objectives. In principle, employers in the primary, more desirable, sector would be required to look to the secondary sector for workers as labour markets tighten. Also required are initiatives to provide access for women to jobs in the primary sector, such as mandatory affirmative action, incentives for on-the-job training for women and adequate support services. Efforts should be made to provide the child care facilities that are an important component of support services for working women.

Working conditions in those jobs now held by women must also be improved. Even if women are not able to move easily out of less desirable "secondary" jobs, providing equal pay for work of equal value would be a significant improvement.

The particular needs of doubly disadvantaged women must be recognized and addressed. Programs for the disabled must accord equal opportunity to women. Immigrant women must be aided in identifying and using their rights, and language policies should be examined to ensure access to immigrant women. Particular training needs of Native women should also be emphasized.

The power to influence different aspects of the employment situation of women rests with various levels of both federal and provincial governments as well as with the private sector, and it must be recognized that cross-department and cross-government action is required.

While economic conditions may work to expand women's opportunities in the next decade, policy makers must ensure that equality for women in the workplace reflects not only short-term economic imperatives but also represents a fundamental societal recognition of and commitment to equal opportunities for all.

TECHNICAL STUDY 37

ABSTRACT

An Evaluation of Canadians' Attitudes
Towards Unemployment Insurance,
Canada Employment Centres and Immigration

Goldfarb Consultants

July 1981

AN EVALUATION OF CANADIANS' ATTITUDES
TOWARDS UNEMPLOYMENT INSURANCE,
CANADA EMPLOYMENT CENTRES AND IMMIGRATION

Goldfarb Consultants

The purpose of this study is to examine the experience, opinions and attitudes of the various publics of Canada towards the Canada Employment and Immigration Commission as they relate to the three main areas of the Commission's responsibility: employment services, unemployment insurance and immigration. More specifically, the survey of attitudes reported on in this study probes the opinions of Canadians about the concepts and issues of employment and immigration, and defines and catalogues public knowledge and behaviour with respect to government policy on each of the areas of the Commission's responsibility. The study is designed to ascertain what awareness and attitudes exist towards the Commission's past and current operational policy.

The survey of attitudes was carried out in two parts. Two thousand members of the general public, one-half female, one-half male, were interviewed for the consumer segment of the survey. Three hundred employers randomly selected among owners of small firms and personnel managers of larger companies were interviewed for the employer segment of the survey. The consumer segment was stratified to represent the demographic composition of the Canadian population and the employer segment was stratified to include both larger and smaller employers.

The study reports on the results of the survey with no attempt to draw conclusions for policy purposes.

The first two main sections of the study deal with Canadians' attitudes towards work and in particular with

attitudes of working women and attitudes towards the role of women in the work place.

The next section deals with behaviour patterns of the unemployed: the reasons for being unemployed, the nature of the notice of job loss the unemployed received, patterns of search for new employment, attitudes to temporary work while unemployed, sources relied upon in seeking employment, incidence of filing for unemployment insurance and finally the reasons for not filing and/or receiving unemployment insurance benefits.

Having documented the unemployment experience of individuals, the study then moves on to examine respondents experience with and attitudes towards the unemployment insurance program. Issues dealt with in this section of the report include attitudes towards: the UI program in general, the funding of the program, the length of qualification periods, the level of benefits provided, eligibility for benefits, abuse of the program, insurance premiums and changes which should be made in the UI program.

The next two sections deal with the experience with and attitudes towards Canadian Employment Centres and training and employment programs run through the Canada Employment Centres. This segment deals with topics such as: public awareness of Canadian Employment Centres, how helpful CECS have been in job search, the nature of jobs offered through CECs, the services provided by CECs, how often and how widely the CEC had been used by job seekers, and the nature of users' experience with CECs. Public awareness of training programs, the usefulness of these training programs, and general attitudes towards training are also reported on. The awareness and attitudes of Canadians to job creation programs are catalogued, including: the preferred area for

concentration of job creation efforts, the importance of job creation programs by region and public awareness of federal job creation efforts. Finally in this segment, attitudes towards the federal government role regarding unemployment and labour market conditions are examined, including: the awareness and attitudes of the public towards relocation programs, the commitment of government to full employment, the appropriate levels of unemployment and the way in which government should deal with employment assistance for disadvantaged groups and youth.

The final section of the report deals with Canadian attitudes towards immigration. This includes attitudes towards the level of immigration, the stringency of Canada's immigration policy, the perceived benefits and disadvantages of immigration, the philosophy of immigration policy, criteria to be applied to applicants (including the status of relatives), the relationship between immigration prejudice and cultural identity and the relationship between immigration and labour market conditions.

The survey of 300 employers covered the following areas: attitudes towards the federal governments' role and responsibility regarding unemployment and labour market conditions, the awareness of job creation programs and attitudes to them, experience with and attitudes towards CECs, experience with and attitudes towards CEIC programs experience with and attitudes towards the unemployment insurance system and finally attitudes towards immigration and experience with CEIC with respect to immigration.

gouvernement fédéral. Enfin, on présente les attitudes des répondants envers le rôle du gouvernement fédéral en ce qui touche le chômage et le marché du travail, y compris les attitudes du public envers les programmes de mobilité et la connaissance qu'il en a, l'engagement du gouvernement à réaliser le plein emploi, les niveaux de chômage acceptables et la façon dont le gouvernement devrait s'y prendre pour aider les groupes défavorisés et les jeunes au plan de l'emploi.

La dernière section du rapport traite des attitudes des Canadiens envers l'immigration. On y expose leurs attitudes envers les niveaux d'immigration, la sévérité de la politique d'immigration canadienne, les avantages et désavantages perçus de l'immigration, la philosophie sous-jacente à la politique d'immigration, les critères de sélection des requérants (y compris le statut des parents), le rapport entre les préjugés en matière d'immigration et l'identité culturelle, ainsi que les rapports entre l'immigration et le marché du travail.

Le sondage auprès de 300 employeurs a traité des domaines suivants: attitudes envers le rôle du gouvernement fédéral et ses responsabilités touchant le chômage et le marché du travail, connaissance de programmes de création d'emploi et attitudes envers ceux-ci, attitudes envers l'immigration et expérience sous ce rapport.

qu'ont du Régime d'assurance-chômage les répondants, ainsi que de leurs attitudes. Les points traités dans cette section du rapport comprennent les attitudes envers le Régime en général, le financement du Régime, la durée des périodes d'admissibilité, le niveau des prestations, l'admissibilité aux prestations, les abus du Régime, les cotisations d'assurance-chômage et les modifications qui devraient être apportées au Régime.

Les deux sections suivantes traitent des attitudes envers les Centres d'emploi du Canada et les programmes de formation et d'emploi administrés par leur entremise ainsi que l'expérience des répondants à cet égard. On y traite de points tels la connaissance qu'a le public des Centres d'emploi du Canada, l'utilité des CEC dans la recherche d'un emploi, la nature des emplois offerts par leur truchement, les services offerts par les CEC, la mesure dans laquelle les chercheurs d'emploi s'adressent aux CEC et la nature de leur expérience, le cas échéant. La connaissance qu'a le public des programmes de formation, de leur utilité et les attitudes générales envers ceux-ci sont également présentées. Les attitudes des Canadiens envers les programmes de création d'emplois et la connaissance qu'ils en ont sont répertoriées et comprennent: la région où devraient être concentrés les efforts de création d'emplois, l'importance des programmes de création d'emplois, par région, et la connaissance qu'a le public des mesures de création d'emplois prises par le

d'entreprises plus importantes ont aussi été interviewées pour la partie touchant les employeurs. La première partie a été stratifiée de façon à représenter la composition démographique de la population canadienne et la seconde a été stratifiée pour y inclure à la fois les petits et les plus gros employeurs.

L'étude rapporte les résultats du sondage sans tirer de conclusions à des fins d'établissement de politiques.

Les deux premières sections de l'étude traitent des attitudes des Canadiens envers le travail, plus particulièrement, de celles des femmes qui travaillent, et des attitudes envers le rôle des femmes au travail.

La section suivante s'occupe des comportements des chômeurs: les motifs du chômage, la nature de l'avis de licenciement que le chômeur a reçu, les façons de chercher un nouvel emploi, les attitudes envers le travail temporaire pendant la période de chômage, les endroits auxquels ils se sont adressés pour trouver un emploi, les répercussions d'une demande de prestations d'assurance-chômage et enfin, les raisons pour lesquelles ils n'ont pas présenté de demande, ou encore, pas reçu de prestations.

Après avoir établi quel était le chômage vécu par les individus, l'étude passe ensuite à l'examen de l'expérience

EVALUATION DES ATTITUDES DES CANADIENS
TOUCHANT L'ASSURANCE-CHOMAGE, LES CENTRES D'EMPLOI
DU CANADA ET L'IMMIGRATION

Goldfarb Consultants

L'étude a pour objet de présenter les opinions des divers publics du Canada sur la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, ainsi que leurs attitudes envers celle-ci et leurs expériences lorsqu'ils ont dû s'y adresser, que ce soit pour des services d'emploi, d'assurance-chômage ou d'immigration. Le sondage effectué cherche à faire la lumière sur les opinions des Canadiens sur les concepts et les questions en la matière, et définit et répertorie leurs connaissances des politiques gouvernementales touchant chacun de ces domaines du ressort de la Commission, et leurs réactions face à celles-ci. Il était conçu de façon à pouvoir vérifier la mesure dans laquelle les politiques opérationnelles actuelles et passées de la Commission sont connues et quelles attitudes elles suscitent.

La sondage d'attitudes a été effectué en deux temps. Deux mille Canadiens, pour la moitié des femmes, ont été interviewés pour la partie s'adressant aux consommateurs. Et 300 employeurs choisis au hasard parmi les propriétaires de petites entreprises et les directeurs du personnel

ÉTUDE TECHNIQUE N° 37

SOMMAIRE

Evaluation des attitudes des Canadiens
touchant l'assurance-chômage, les centres
d'emploi du Canada et l'immigration

(An Evaluation of Canadians' Attitudes
Towards Unemployment Insurance, Canada
Employment Centres and Immigration)

Goldfarb Consultants

Juillet 1981

Les conditions économiques sont certes déterminantes pour ce qui est d'accroître les possibilités d'emploi des femmes au cours des années 1980, mais les décisionnaires, au niveau politique, doivent pouvoir garantir l'égalité des chances non seulement du point de vue des impératifs économiques à court terme, mais aussi de façon à ce que la société en reconnaisse le bien-fondé et s'engage à appliquer universellement le principe d'égalité des chances.

Le pouvoir d'influer sur divers aspects de la situation des femmes sur le plan de l'emploi se trouve entre les mains de diverses autorités fédérales et provinciales, de même que du secteur privé, et on doit reconnaître qu'une action interministérielle et intergouvernementale s'impose.

Il importe de reconnaître et de répondre aux besoins particuliers des femmes handicapées doivent accorder une chance égale aux femmes. Il faut aider les immigrantes à déterminer et à utiliser leurs droits, et les politiques linguistiques doivent être examinées pour permettre aux immigrantes d'avoir accès à un emploi. Il y aurait lieu également de mettre l'accent sur les besoins particuliers des femmes autochtones en matière de formation.

Il faut également prendre des mesures pour améliorer les conditions de travail liées aux emplois qu'occupent actuellement les femmes. Même si celles-ci ne peuvent quitter facilement les emplois (moins souhaitables) du secteur secondaire, l'accroissement de leur salaire par l'application du principe du salaire égal pour un travail de valeur égale représenterait une amélioration importante.

des travailleurs dans le secteur secondaire, à mesure que les marchés du travail se resserront. Cette politique doit également être assortie de mesures tels les programmes obligatoires d'action positive, les stimulants pour la formation des femmes en cours d'emploi et des services de soutien adéquats pour permettre ainsi aux femmes d'avoir accès à des emplois du secteur primaire. Il faudra déployer des efforts pour mettre sur pied les garderies nécessaires, ce qui représente pour les travailleuses l'élément le plus important des services de soutien.

renseignements sur le marché du travail) ne réussissent pas, d'elles-mêmes, à améliorer de beaucoup la situation des femmes en raison de la persistance de la discrimination systémique.

La discrimination en matière d'emploi au sein d'une entreprise était, par le passé, considérée comme un préjugé personnel de l'employeur ou de la mauvaise volonté à l'égard d'un individu ou d'un groupe particulier. Cependant, la portée et la nature de la discrimination a pris forme, et l'on s'est finalement aperçu que cette discrimination découlait du processus global d'emploi y compris l'embauche, l'avancement et la formation. Si l'attitude préjudiciaire ou sexiste de certains employeurs peut encore influencer sur les pratiques d'emploi, il reste néanmoins que la discrimination fondamentale en matière d'emploi réside dans le système lui-même. C'est ce qu'on appelle la "discrimination systémique".

L'arrivée des femmes dans des emplois non traditionnels représente une innovation importante. La formation, les mesures de création d'emplois et les stimulants offerts aux employeurs pour aider les femmes à accéder à ces emplois devraient viser surtout les industries stables où la productivité est élevée. Cependant, ces efforts doivent être accompagnés de mesures destinées à éliminer les obstacles structurels et à lutter contre la discrimination systémique, sans quoi il est probable que les mêmes forces qui contribuent à confiner les femmes dans des emplois traditionnels mal rémunérés et très secondaires se manifestent également dans les métiers non traditionnels. Par conséquent, la venue des femmes dans les métiers non traditionnels ne pourra garantir en elle-même une égalité accrue au sein du marché du travail.

Pour atteindre ces objectifs, on pourrait recourir entre autres à une politique de plein emploi. En principe, les employeurs du secteur primaire seraient obligés d'aller recruter

En outre, les nouvelles actives comptent pour une proportion plus importante du chômage des femmes par rapport à ce qui se produit chez les hommes.

Selon des données recueillies récemment au Canada, de nombreuses mères de famille reviennent sur le marché du travail. Or, ces femmes connaissent le taux de chômage le plus élevé dans notre économie. Notons, entre autres obstacles à surmonter, le double fardeau que représentent les responsabilités familiales et professionnelles et le nombre insuffisant de garderies. En outre, les ressources en capital humain, et surtout les compétences acquises grâce au travail bénévole ne sont souvent pas reconnues.

En 1978, les femmes qui occupaient un emploi permanent gagnaient, en moyenne, 59 % du salaire moyen des hommes, et il est guère probable, selon les indications, que cet écart diminue. Les salaires moyens des hommes dépassent ceux des femmes dans tous les groupes de professions, y compris ceux où les femmes sont en plus grand nombre. Lorsqu'il est tenu compte de facteurs comme l'âge, la scolarité et l'ancienneté, le salaire des hommes est encore supérieur à celui des femmes. Ces estimations ne portent que sur les taux de salaire pour les mêmes professions et ne touchent pas la question également importante de la valeur comparable du travail effectué par les hommes et les femmes.

La situation des femmes handicapées, immigrantes ou autochtones sur le marché du travail est habituellement pire que celle des femmes en général.

Les politiques qui visent à modifier la structure de l'offre de main-d'oeuvre (c'est-à-dire l'amélioration de la scolarité, de la formation, de la mobilité et de meilleurs

Carole Swan

Ce document fait le point sur la situation de la femme au sein du marché du travail canadien et décrit les difficultés qu'elle doit affronter si elle veut participer activement et équitablement au marché du travail. Suit une analyse de la situation défavorable des femmes sur le marché du travail à la lumière des conditions socio-économiques qui jalonnent leur participation à la population active. Les obstacles à l'égalité au sein du marché du travail sont également examinés du point de vue de la discrimination institutionnelle. En outre, on propose des lignes directrices pour l'élaboration de mesures et de programmes futures.

Le taux d'activité des femmes s'est accru régulièrement depuis le début des années 1950. Selon les estimations, au cours des 20 prochaines années, les femmes adultes seront presque aussi nombreuses que les hommes adultes au sein de la population active.

Cependant, cette augmentation du taux d'activité des femmes n'a pas entraîné une amélioration importante au chapitre de leur situation au sein de la population active. Les femmes demeurent confinées dans un nombre relativement restreint d'emplois offrant souvent de faibles possibilités d'avancement et un maigre salaire. En 1980, plus de 60 % des travailleuses se retrouvaient dans 3 catégories: travail de bureau, vente et services.

Même si elles comptent pour 40 % de la population active, elles représentent 45 % du nombre total de chômeurs. En 1980, 8,4 % des femmes faisant partie de la population active étaient en chômage, contre 6,9 % pour les hommes. Plus du tiers du nombre total de chômeuses (soit le groupe le plus important), représente les femmes qui reviennent sur le marché du travail.

ÉTUDE TECHNIQUE N°36

SOMMAIRE

Les femmes sur le marché du travail du Canada

(Women in the Canadian Labour Market)

Carole Swan

Juillet 1981

innovateur à cet égard, car les provinces considèrent les virements fiscaux comme des recettes non assorties de conditions. Le gouvernement fédéral devrait adopter de nouveaux programmes de subventions directes et des programmes à frais partagés pour différentes disciplines. Il devrait également créer une commission canadienne de la main-d'oeuvre professionnelle et technique, composée de représentants fédéraux, provinciaux et autres, et chargée de la recherche, de la planification et de l'octroi de subventions en matière de main-d'oeuvre.

L'aide financière aux étudiants devrait prendre la forme d'un programme de prêts remboursables où le remboursement se ferait selon le revenu du diplômé, au moyen de l'impôt sur le revenu. Le gouvernement fédéral devrait également mettre sur pied son propre programme de bourses afin de mieux répartir l'aide offerte aux étudiants dans les différentes provinces et faire en sorte qu'il y ait de plus grands écarts dans les frais de scolarité, selon les différents niveaux et domaines d'études, de manière à neutraliser plus rapidement les déséquilibres au sein du marché du travail.

Pour qu'une main-d'oeuvre hautement qualifiée puisse être constituée de façon satisfaisante, il faut de meilleurs enseignements pour l'évaluation et la formulation de lignes directrices, de même que pour la planification de carrière. A cette fin, le gouvernement fédéral devra élargir les programmes de collecte et d'analyse des données et mettre davantage l'accent sur la diffusion de renseignements et la création d'emplois pour les étudiants.

Seconde partie

La seconde partie de l'étude fait le point sur les programmes actuels visant la constitution d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée et examine des solutions de rechange.

On procède à une analyse avantages-coûts pour évaluer la répartition des ressources en matière d'enseignement postsecondaire, tout en reconnaissant les limites de cette technique. Il semble que le rendement par rapport à l'investissement global dans l'enseignement postsecondaire ait augmenté de façon vertigineuse dans les années 1960 pour ensuite s'affaïsser tout aussi rapidement dans les années 1970, alors que l'offre dépassait la demande de main-d'oeuvre qualifiée après lui avoir été inférieure. C'est un phénomène qui s'explique de bien des façons, mais il est généralement admis que la récente baisse fait partie d'un cycle d'assez courte durée plutôt que d'une tendance à long terme.

Plusieurs études montrent que le rendement net est plus élevé dans les professions comme l'art dentaire, la médecine, le droit, le génie et le commerce, ainsi que dans les programmes offerts par les écoles techniques. Ces différences de rendement laissent croire, même si l'on tient compte des imperfections du marché du travail, qu'une modeste réorientation de la répartition des ressources vers la santé, les affaires et la technologie est indiquée.

Les différends entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière d'éducation et de formation constituent l'obstacle principal à la formulation d'une politique nationale visant la constitution d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée. La politique fédérale relative au financement des programmes établis n'a aucun effet

mené à l'adoption, en 1960, de la loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle (LAFTP), aux termes de laquelle ont été créés les programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés, dont découle le système actuel de formation professionnelle secondaire et postsecondaire. L'aide fédérale consentie aux universités remonte à la loi sur la réadaptation des anciens combattants (1942-1951). On a institué par la suite un programme de subventions par habitant, prévoyant une aide fédérale directe aux universités (1951-1966); et, enfin, des programmes fédéraux-provinciaux de partage des coûts ont été adoptés entre 1967 et 1976. Un modeste programme fédéral-provincial d'aide aux étudiants a existé entre 1939 et 1964, date à laquelle il a été remplacé par le Régime canadien de prêts aux étudiants, sur lequel repose actuellement les programmes de prêts aux étudiants des diverses provinces.

En 1977, le gouvernement fédéral s'est retiré du domaine de l'enseignement postsecondaire en virant des points fiscaux aux provinces et en leur versant des sommes pour les aider à faire la transition. Ni l'une ni l'autre de ces concessions n'a été faite en fonction des frais d'exploitation des provinces en matière d'enseignement postsecondaire. Dans certaines provinces, ces dépenses sont à peine plus élevées que les virements de recettes fédérales.

Le gouvernement fédéral contribue également à l'enseignement postsecondaire au moyen de bourses d'études supérieures administrées par trois organismes habilités à octroyer des subventions (CRSNG, CRM et CRSHC), de dépenses fiscales (frais de scolarité déductibles et autres), de la formation de militaires et de fonctionnaires ainsi que par l'entremise de programmes d'enseignement des langues officielles.

RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LA CONSTITUTION D'UNE MAIN-D'OEUVRE HAUTEMENT QUALIFIÉE

David Stager

Première partie

Cette partie de l'étude comprend trois chapitres qui définissent 1) la nature et la taille de la main-d'oeuvre hautement qualifiée et les raisons fondamentales de la participation fédérale à sa constitution; 2) l'évolution de la participation fédérale; et 3) le rôle actuel du fédéral à cet égard (virements fiscaux, prêts aux étudiants, bourses d'études supérieures et autres programmes).

La justification de la participation du gouvernement fédéral à la constitution d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée repose sur son souci d'équilibrer la répartition des revenus et les possibilités d'emploi entre les particuliers et entre les provinces, de réduire le taux de chômage et la hausse des salaires imputables aux déséquilibres et imperfections du marché du travail, ainsi que de favoriser les avantages sociaux liés à la recherche et au développement.

Il y a longtemps que le gouvernement fédéral appuie la formation en établissement: entre autres, le Royal Military College a été fondé en 1884 et des subventions ont été accordées au titre de l'enseignement agricole (1913-1923) et des études techniques (1919-1938).

Le rapport de la Commission royale d'enquête fédérale sur l'instruction technique, déposé en 1913, proposait la création d'un programme fédéral-provincial d'envergure en matière de formation technique. En 1919, un programme décennal a été adopté et prolongé jusqu'en 1939. La Loi sur la formation de la jeunesse de 1939 et la Loi sur la coordination de la formation professionnelle de 1942 ont

ÉTUDE TECHNIQUE N° 35

SOMMAIRE

Rôle du gouvernement fédéral dans la constitution
d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée

(Federal Involvement in Post-Secondary
Education for Highly Qualified Labour)

David Stager

Juillet 1981

facilement à l'évolution de la demande de main-d'oeuvre puisque les composantes de la formation axée sur des professions particulières seraient moins nombreuses.

Les programmes de formation actuels pourraient être grandement améliorés par l'application de la notion de compétences générales, mais il faut également tenir compte d'autres obstacles à la mobilité professionnelle. Notons entre autres les conditions préalables et artificielles à l'emploi et à l'admission aux programmes de formation, les limites imposées à l'obtention de permis, aux programmes d'apprentissage et à la certification, ainsi que les pratiques syndicales qui restreignent la mobilité de travailleurs d'un métier à un autre et au sein des systèmes de classification professionnelle. L'ignorance en matière de mobilité professionnelle représente un autre obstacle important. Les stagiaires, les gens de métier, les moniteurs, les conseillers, les employeurs et les autres intéressés doivent être davantage sensibilisés aux possibilités qu'offre la mobilité professionnelle.

En conclusion, l'étude présente une série de recommandations pour les fins de la politique gouvernementale.

compétences communes aux métiers de toute une série de secteurs d'activité.

Une classification fondée sur des compétences transférables tiendrait compte des aptitudes abstraites (par exemple, mathématiques, communications, relations interpersonnelles, logique et flexibilité manipulative) et des compétences liées aux emplois (par exemple, travail de bureau, nettoyage, rassemblement de données, services, montage et entretien) communes à toute une série de professions. Cette classification pourrait permettre des regroupements de compétences et avoir des applications importantes pour la formation et le placement, favorisant ainsi les possibilités de mobilité et de substitution professionnelles.

On entend par mobilité professionnelle l'aptitude des gens formés dans une profession à en exercer une autre, la formation supplémentaire nécessaire étant alors minime ou superflue. La substitution professionnelle renvoie à l'emploi et aux programmes de formation fondés sur la mobilité professionnelle; par exemple, il s'agirait de déplacer les chômeurs des professions où il y a un excédent de main-d'oeuvre et de leur permettre, le cas échéant, d'exercer d'autres professions où la demande est élevée ou de concevoir des programmes de formation faisant appel aux compétences que possèdent déjà les chômeurs.

La notion de regroupement pourrait rendre la formation plus efficace et plus économique: les moniteurs pourraient être spécialisés selon le genre de compétences nécessaires plutôt que selon la profession; les conseillers en formation auraient une plus grande marge de manoeuvre, car les étudiants pourraient changer de programme. De plus, les établissements de formation pourraient s'adapter plus

Cette étude traite de la notion de compétences
génériques - c'est-à-dire communes à un certain nombre de
professions - et à leur incidence sur la formation dans les
métiers et sur la mobilité professionnelle.

La formation professionnelle et technologique
présuppose l'existence de toute une gamme de besoins communs
en compétences. En revanche, presque toute la formation
dans les métiers est axée sur les tâches à accomplir. On a
rarement essayé d'établir un programme d'études commun. Par
conséquent, les stagiaires ne peuvent passer d'un programme
à un autre, et les finissants sont censés n'exercer que la
profession pour laquelle ils ont été formés. S'ils ne
peuvent trouver du travail dans ce métier, il ne leur reste
plus que le chômage.

Des travaux de recherche et les quelques programmes de
formation de base mis en oeuvre par le passé indiquent qu'il
n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi. Des études
effectuées au Canada, aux États-Unis et en Allemagne de
l'Ouest ont relevé un pourcentage extrêmement élevé de
compétences communes à bien des métiers. Des cours de
formation générale ont permis dans une large mesure d'ouvrir
aux stagiaires toute une gamme de professions. Cependant,
les systèmes d'enseignement, de formation, d'orientation et
de placement continuent de considérer les métiers comme
uniques et distincts.

Les méthodes traditionnelles de classification
professionnelle aggravent le problème. Les classifications
se font en général par secteur d'activité et selon la
hiérarchie professionnelle et ne tiennent pas compte des

ÉTUDE TECHNIQUE N°34

SOMMAIRE

Compétences générales: amélioration de la
transférabilité dans la formation
professionnelle

(Generic Skills: Improving Transferability
in Occupational Training)

Arthur Smith

Juillet 1981

voir une solution provisoire visant à rentabiliser l'entreprise déficitaire à défaut de quoi, et c'est parfois inévitable, elle doit fermer ses portes.

Si le gouvernement décide de prendre en main des entreprises pour mettre en oeuvre sa politique d'emploi, il devrait également veiller à ce qu'elles soient suivies de près et relèvent du ministère chargé de l'emploi. Le gouvernement devrait aussi recourir à des techniques de planification de gestion pour mieux diriger l'entreprise et faire en sorte que les objectifs visés soient atteints.

Les entreprises canadiennes du secteur public qui fonctionnent surtout dans le but de maintenir ou d'améliorer le niveau de l'emploi sont rangées dans la catégorie des entreprises déficitaires nécessitant de l'aide gouvernementale. Des renseignements généraux sur un échantillon de celles-ci et une analyse de la documentation appropriée ont permis de cerner les questions touchant leur exploitation. On a conclu que la mise en tutelle d'entreprises par l'Etat pour les fins de sa politique d'emploi s'effectue le plus souvent de façon ponctuelle.

Si le gouvernement a l'intention de prendre en main des entreprises en vue de mettre en application sa politique d'emploi, il devrait en étudier attentivement toutes les conséquences. Un processus décisionnel en trois étapes est proposé dans notre étude: l'étape "avant la prise en charge", celle "après la prise en charge" et l'étape de "rentabilisation ou de fermeture". L'étape qui précède la prise en charge comprend une analyse de la situation de l'entreprise selon certains critères afin d'établir l'opportunité d'une telle mesure. L'étape qui suit la prise en charge comprend une étude des aspects organisationnels, notamment des rapports avec le gouvernement, des mécanismes de contrôle et des méthodes de gestion. L'étape de "rentabilisation ou de fermeture" consiste à fixer des objectifs de rentabilité pour l'entreprise afin qu'il soit possible de dresser des plans pour les réaliser.

Il a été conclu que la prise en charge d'entreprises constitue un mécanisme rentable pour la mise en oeuvre de la politique d'emploi du gouvernement. Toutefois, il faut y

ÉTUDE TECHNIQUE N° 33

SOMMAIRE

Les entreprises du secteur public et l'emploi au Canada

(Public Enterprises and Employment in Canada)

Robert W. Sexty

Juillet 1981

Pour convertir en prévisions quantitatives les constatations d'ordre qualitatif exposées dans la présente étude, il faudrait disposer de coefficients des effets actuels. L'étude réalisée par l'Ontario Manpower Commission, pour le compte du Groupe de travail de l'Ontario sur la microélectronique, pourrait livrer ce genre de renseignements. Il n'en reste pas moins que, pour établir des prévisions relatives à la main-d'oeuvre, il faudra posséder des renseignements exhaustifs sur l'industrie, renseignements qui sont pour la majeure partie, actuellement recueillis dans le cadre des nombreuses études réalisées par les gouvernements fédéral et provinciaux sur les possibilités offertes par l'industrie électronique. Toutefois, ces possibilités sont souvent examinées sans qu'on se demande si la main-d'oeuvre requise sera disponible, ou même s'il ne faudra pas aller chercher des travailleurs dans un autre secteur d'activité. Il est clair, par conséquent, que la prévision de la main-d'oeuvre doit être intégrée au processus global de planification de façon à aider l'industrie, par la planification des effectifs, à tirer parti des possibilités qui se dessinent.

Pour ce qui est de la fabrication du matériel, les entraves du point de vue de la production tiennent à la pénurie de technologistes et de techniciens (c'est-à-dire ceux qui transforment les fruits de la recherche en produits marchands) plutôt qu'à un manque d'ingénieurs-concepteurs ou de travailleurs préposés au montage. On prévoit que cette tendance se maintiendra en raison de l'importance accrue des microplaquettes dont la production exige une forte proportion de capital et de main-d'œuvre spécialisée, mais un faible nombre de travailleurs préposés au montage. Enfin, la popularité croissante des systèmes informatiques, notamment des petits systèmes, contribuera à accentuer la pénurie actuelle de travailleurs spécialisés dans l'entretien et la réparation.

La pénurie de spécialistes en logiciel n'est pas un phénomène propre au Canada: on le retrouve dans tous les pays qui s'intéressent à la technologie informatique. Avec la prolifération de cette technologie, de nombreuses possibilités s'ouvriront dans l'industrie et le fait de disposer d'un effectif suffisant de spécialistes en logiciel pourrait grandement favoriser le Canada en tant que fournisseur de logiciel autant sur le marché intérieur que sur celui de l'exportation. De plus, la disponibilité de telles ressources pourrait avantager les producteurs canadiens de matériel par rapport à leurs concurrents, sans compter qu'elle serait de nature à attirer au Canada les multinationales spécialisées dans la fabrication de matériel. Enfin, elle favoriserait l'extension de la technologie informatique à d'autres secteurs d'activité, ce qui permettrait d'améliorer la productivité et le caractère concurrentiel de ces secteurs.

gérés par ordinateur, leur commercialisation mettra également à contribution les talents de spécialistes en logiciel. Les limites imposées à la production de matériel et de logiciel sont, semble-t-il, fort similaires à celles qu'on a notées (et résumées ci-après) dans le sous-secteur des ordinateurs, des périphériques et des machines de bureau électroniques. Cependant, les plus importants débouchés engendrés par l'industrie des biens de consommation découleront non pas de la production de matériel, mais plutôt de la réalisation de programmes et de bases de données destinées à appuyer les systèmes domestiques servant à des fins récréatives et éducatives, ou de systèmes d'information.

Les observateurs dans le domaine s'attendent que le marché des ordinateurs, des périphériques et des machines de bureau électroniques connaisse un essor rapide au cours des années 1980. Toutefois, les opinions diffèrent sur la question de savoir à quel rythme on verra s'implanter la technologie du bureau de l'avenir. La prolifération de la technologie informatique est actuellement freinée par une pénurie critique de spécialistes en logiciel, c'est-à-dire de programmeurs, d'analystes fonctionnels et d'analystes d'applications. Les changements d'ordre technique, comme l'automatisation de la rédaction de programmes, l'emploi de microplaquettes programmables et peut-être même l'introduction d'une technologie axée sur des langages de programmation non techniques et des synthétiseurs de voix, pourraient concourir à réduire, d'ici la fin de la décennie, les pressions qui s'exercent sur l'offre de programmeurs et d'analystes fonctionnels. Toutefois, la pénurie de spécialistes des applications, soit ceux qui comprennent le logiciel et les applications auxquelles doit servir l'ordinateur, continuera de se faire sentir.

ainsi qu'après d'autres sources d'information secondaires ont permis d'en arriver à un consensus sur la situation de l'industrie. De ces consultations, on a pu dégager certaines constatations qualitatives quant aux perspectives d'emploi et former certaines opinions sur la question de savoir si une pénurie de main-d'oeuvre spécialisée pourrait éventuellement entraver l'expansion de l'industrie.

Dans le secteur des biens de consommation électronique, on a tenté d'identifier les produits qui marqueront l'activité de l'industrie au cours de la décennie. Il ressort de cet examen que certains biens (dont les magnétoscopes à cassettes, les caméras vidéo et les lecteurs de vidéodisque) ne seront vraisemblablement pas produits au Canada, alors que la production d'autres biens, qui sont déjà fabriqués ici ou le seront à l'avenir (tels les téléviseurs, les téléprojecteurs, les systèmes d'antennes de réception directe par satellite et les fours micro-onde), comporte des besoins de main-d'oeuvre auxquels il est possible de répondre sans entraver la production. Il a été difficile de se prononcer quant aux autres biens de consommation examinés (notamment les systèmes d'information "à domicile"), car il est trop tôt pour savoir si ces systèmes trouveront bon accueil auprès du public et, dans l'affirmative, à quel rythme ce marché se développera. D'ailleurs, reste à savoir - et c'est une question primordiale - si la technologie Télidon réussira à conquérir le marché américain, ou si même elle survivra au Canada.

Vu cette incertitude, on peut tout au plus affirmer que la production de matériel destiné au marché intérieur, et peut-être à celui de l'exportation, pourrait créer des emplois. D'ailleurs, comme les systèmes en question sont

Harvey Schwartz

Dans une industrie marquée, comme l'est celle de l'électronique, par une croissance dynamique et une évolution rapide des techniques, les méthodes classiques de prévision des besoins de main-d'oeuvre ne conviennent guère. De simples extrapolations faites à partir des besoins antérieurs de main-d'oeuvre ne permettent pas d'établir des prévisions sûres lorsqu'il s'agit de la fabrication de produits qui n'ont pas encore atteint le marché, ou de secteurs d'activité qui subissent de profonds changements tant du point de vue de leurs structures que de leurs techniques de production. D'autre part, les modèles macro-économiques qui font usage de coefficients périmés en matière d'effets ne sauraient fournir un bon indice de la situation future. Ce qu'il faut plutôt, c'est examiner en détail les orientations que prendra l'industrie, sa position par rapport à ses concurrents internationaux et la façon dont l'évolution des techniques peut modifier la structure de sa production et les techniques employées. À partir de ces informations, des prévisions peuvent être établies quant aux perspectives d'emploi et, en comparant ces dernières aux estimations touchant l'offre de main-d'oeuvre spécialisée, on peut identifier les pénuries éventuelles de travailleurs qui seraient de nature à gêner la production.

Une telle méthode a été appliquée à deux sous-secteurs de l'industrie électronique: celui des biens de consommation et celui des ordinateurs, des périphériques et des machines de bureau électroniques. Des entrevues exhaustives menées auprès de représentants de l'industrie, de fonctionnaires et d'autres observateurs bien renseignés

<u>ÉTUDE N°</u>	<u>AUTEUR</u>	<u>TITRE</u>
28	Peat, Marwick et collaborateurs	Perspectives d'emploi à moyen terme: industrie canadienne de la fabrication de machines et d'équipement
32	H. Schwartz	Perspective d'emploi à moyen terme: certains sous-secteurs de l'industrie électronique (The Medium Term Employment Outlook: Selected Subsectors of the Electronics Industry)

Pour mieux comprendre la demande à moyen et à long termes de main-d'oeuvre, le groupe d'étude a commandé des analyses des secteurs suivants de l'économie canadienne: automobile; machinerie; électronique; finance, assurance et immobilier; accueil; et construction. Ces six études devraient être envisagées comme une approche collective permettant de déterminer la demande de main-d'oeuvre par catégorie professionnelle dans une perspective de trois à dix ans. Il se pourrait donc que le lecteur trouve utile de se reporter aux autres analyses de cette série. Voici quels en sont les auteurs et les titres. Bien que les études soit disponibles dans la langue de l'auteur, ce condensé contient des sommaires et en français et en anglais.

<u>ÉTUDE N°</u>	<u>AUTEUR</u>	<u>TITRE</u>
9	A.E. Daley	Perspectives d'emploi à moyen terme: le finance, l'assurance et l'immobilités (The Medium Term Employment Outlook: Finance, Insurance and Real Estate Sector)
19	B.A. Keys D.M. Caskie	Perspectives d'emploi à moyen terme: la construction (The Medium Term Employment Outlook: Construction Industry)
21	N. MacDonald	Perspectives d'emploi à moyen terme: l'industrie canadienne de l'automobile (The Medium Term Employment Outlook: Canadian Automotive Industry)
25	S. Moreau	Prospective à moyen terme de l'emploi: Planification de la main-d'oeuvre dans l'industrie de l'accueil d'ici 1990. (The Medium Term Employment Outlook: Manpower Planning in the Hospitality Industry to 1990)

ÉTUDE TECHNIQUE N°32

SOMMAIRE

Perspectives d'emploi à moyen terme:
certains sous-secteurs de l'industrie
électronique

(The Medium-Term Employment Outlook:
Selected Subsectors of the Electronics Industry)

Harvey Schwartz

Juillet 1981

Une analyse des métiers d'outilliers-ajusteurs en Ontario fait ressortir les mêmes constatations. De 1931 à 1941, un nombre imposant de jeunes gens, surtout des canadiens, sont venus grossir les rangs de ces travailleurs. Au cours des 30 dernières années, le nombre de travailleurs exerçant ce métier n'a pas beaucoup changé. C'est dire que l'on a récemment constaté un vieillissement marqué des outilliers-ajusteurs qui quittent en nombre croissant la population active.

Ces constatations supposent que pour faire face aux pénuries de main-d'oeuvre prévues pour la prochaine décennie, il faudra élaborer des stratégies d'emploi de nature à diminuer le nombre de travailleurs âgés qui se retirent des secteurs de l'économie où la productivité et la croissance sont les plus grandes ou à empêcher la perte totale de ces compétences et connaissances essentielles en facilitant l'emploi (à temps partiel ou selon un autre régime de travail) des personnes à leur retraite. La taille du bassin de main-d'oeuvre que constitueront les travailleurs âgés actifs et à la retraite exige que l'on utilise de façon plus productive leur bagage de connaissances et leur grande expérience pour promouvoir la croissance économique et l'élévation du niveau de vie de tous les Canadiens.

e) taux de recyclage plus faible;

f) fléchissement du taux d'activité, malgré l'augmentation prévue de la proportion de ces travailleurs au sein de la population active d'ici l'année 2001.

Dans l'évaluation des répercussions économiques de la situation des travailleurs âgés au sein de la population active, on s'attache particulièrement aux groupes de professions très spécialisées, compte tenu de leur importance pour la croissance des secteurs de la construction, de la fabrication et de l'énergie et, indirectement, pour le rythme de croissance du produit national brut.

D'ici 1985, il y aura une forte demande de travailleurs très spécialisés dans les métiers rattachés notamment aux

domaines de la fabrication, de la construction et de l'outillage-ajustage. Cette demande pourrait être encore plus forte que prévue en raison d'une modification de la courbe de l'activité des travailleurs âgés. De récentes études sur les travailleurs très spécialisés des domaines de la construction, de la

fabrication et de l'outillage-ajustage en Ontario montrent que les pénuries aiguës que l'on prévoit, seront attribuables en partie au vieillissement de ce groupe de travailleurs. Nous avons estimé que l'âge moyen dans la plupart des entreprises de fabrication ayant fait l'objet de l'enquête était de 40 à 44 ans, la majorité de ces travailleurs ayant immigré au Canada au cours de la période d'après-guerre. Les travailleurs très

spécialisés de la construction et les outilliers-ajusteurs (80% de ces derniers sont en Ontario) sont majoritairement nés au Canada. Les entreprises qui emploient le plus grand nombre de compagnons formés au Canada tendent à avoir l'effectif le plus jeune et se retrouvent surtout en Alberta ou, dans 80% des entreprises, les travailleurs de moins de 25 ans représentent le cinquième de l'effectif, contre 30% dans le cas des entreprises de l'Ontario.

Pour ce qui est de la troisième question, à savoir le

recrutement, on examine le tissu de contraintes auxquelles se heurte le travailleur âgé afin d'en évaluer l'importance par

rapport à l'activité de la population active et à la durée du chômage. L'étude tente de déterminer l'ampleur des problèmes

auxquels les travailleurs âgés font face au chapitre de leur employabilité réelle et perçue, de l'ancienneté, de la

rémunération et des régimes de pensions, de même qu'au chapitre du processus de recrutement en termes d'attitudes, de

connaissances et de rendement.

Les considérations liées à l'offre et à la demande entre

nécessairement en ligne de compte et sont examinées afin de permettre une analyse équilibrée des questions précitées et une

évaluation plus globale de la situation des travailleurs âgés au sein de la population active. Pour les fins de notre propos,

nous entendons par travailleurs âgés les personnes d'au moins 45 ans qui sont membres à part entière de la population active

du Canada. Cette définition tient compte du fait que les problèmes d'emploi liés à l'âge commencent à se manifester une

fois ce "cap" franchi.

A partir de comparaisons avec d'autres groupes d'âges de la population, on peut établir le profil suivant des travailleurs âgés:

a) grande stabilité d'emploi découlant d'un roulement peu fréquent;

b) un taux de chômage faible, mais une plus grande propension au chômage à long terme et au découragement, voir au retrait de la population active, une fois ces travailleurs en chômage;

c) faible mobilité géographique et professionnelle;

d) grande concentration des travailleurs dans les secteurs d'activité et les professions à faible croissance ou en perte de vitesse;

LA SITUATION DES TRAVAILLEURS ÂGÉS AU SEIN DE LA POPULATION ACTIVE

Frank K.C. Sampson

Le document analyse la situation des travailleurs âgés au sein de la population active par rapport à trois questions clés liées à l'élaboration de politiques. Premièrement, en raison de leur effet de stabilisation entre les pressions démographiques et la croissance de la population active, les répercussions des tendances actuelles et prévues de l'activité de la population actives sont examinées. Les tendances actuelles laissent entrevoir un fléchissement continu du taux d'activité de la catégorie plus âgée de la population d'âge actif. L'importance de ces tendances pour les stratégies de stimulation de l'emploi est étudiée à la lumière de plusieurs facteurs: les lacunes des régimes de pensions et d'autres régimes de soutien du revenu, la longévité accrue, des compétences reconnues à des étapes plus avancées du cycle de vie, de même que l'aggravation des pénuries de main-d'oeuvre spécialisée par la perte de travailleurs chevronnés, ce qui pourrait attiser les pressions pour que les travailleurs puissent, après leur retraite, poursuivre une activité d'un niveau et d'un genre différents.

La deuxième question a trait à l'importance quantitative et qualitative du chômage chez les travailleurs âgés et de son incidence possible sur l'élaboration de politiques. Même si en général les travailleurs âgés représentent une proportion beaucoup plus petite des chômeurs que l'ensemble des actifs, certains aspects dont la durée du chômage des travailleurs âgés et le moment de leur vie où il se produit, peuvent entraîner pour eux des difficultés plus grandes sur les plans économique et social. Par conséquent, des mesures spéciales d'action positive liées à des programmes d'application universelle ou à des programmes s'adressant précisément à ce segment de la population active pourraient s'imposer.

ÉTUDE TECHNIQUE N°31

SOMMAIRE

La situation des travailleurs âgés au sein de la population active
(The Labour Force Position of Older Workers)

Frank Sampson

Juillet 1981

formation et de mécanismes de réglementation pour que leur soit garantie une rémunération juste et équitable.

L'auteur termine son rapport en faisant valoir qu'à défaut d'exigences légales ou de mécanismes efficaces de respect des obligations contractuelles et de stimulants à l'intention des employeurs pour qu'ils recrutent des personnes handicapées et que sans une intensification importante des efforts du gouvernement fédéral pour préparer les personnes handicapées à se tailler une place sur le marché du travail et leur accorder l'aide nécessaire, il est peut probable que la mentalité traditionnelle et les structures institutionnelles se modifie. À cet égard, il faudrait appuyer de façon particulière les mesures d'action positive et le rôle des CEC.

architecturales nécessaires, à se procurer le soutien technique, à planifier les régimes et les procédés de travail afin de maximiser leur rendement et à fournir de la formation en cours d'emploi adaptée à leurs besoins. Dans le rapport, on propose également des solutions d'ordre législatif. Par exemple, il faudrait adopter des codes du bâtiment et d'autres règlements pour rendre le milieu physique totalement accessible aux personnes handicapées, ainsi que des programmes obligatoires d'action positive. L'auteur fait valoir en outre que des stimulants s'imposent pour amener les entreprises à participer activement et de façon continue aux efforts destinés à faire des ateliers protégés des institutions efficaces et viables pour la formation et la réadaptation des personnes handicapées et, dans certains cas, pour l'emploi permanent des personnes dont les capacités mentales ou physiques sont grandement diminuées.

Ces initiatives doivent avoir leur pendant du côté de l'offre. Il est nécessaire d'offrir des programmes spéciaux de counselling et de formation professionnelle aux personnes handicapées et d'affecter à cette fin des spécialistes dans les Centres d'emploi du Canada. Comme une partie du chômage élevé chez les personnes handicapées est attribuable au fait qu'elles ne connaissent pas ou ne peuvent percevoir les possibilités d'emploi qui s'offrent à elles, il est absolument nécessaire de leur offrir du counselling de pré-emploi et de rester en contact avec elles après le placement pour veiller à ce qu'elles ne perdent pas leur poste parce qu'elles ne sont pas au fait des exigences normales de l'emploi. Enfin, les personnes atteintes d'un certain degré d'incapacité peuvent avoir besoin d'une aide continue dans des domaines comme le transport, d'allocations spéciales de

QUESTIONS RELATIVES À LA SITUATION DES PERSONNES HANDICAPÉES AU SEIN DE LA POPULATION ACTIVE DU CANADA

Frank K.C. Sampson

Ce document examine un certain nombre de domaines où il existe des contraintes importantes à l'activité des personnes handicapées au Canada. Ce groupe est d'une taille assez imposante et représente environ 2,2 millions de Canadiens, dont près du tiers sont considérées comme étant partiellement capables d'occuper un emploi régulier. Cependant, on estime que le taux de chômage pour ce groupe est très élevé et atteint probablement plus de 50 %.

La situation médiocre des personnes handicapées au sein de la population active tient aux obstacles systémiques et de se tailler une place convenable sur le marché du travail. Les employeurs hésitent, en grande partie, à embaucher des personnes handicapées parce qu'ils comprennent mal ou ne connaissent pas les capacités de ces personnes et ne veulent pas assumer les coûts additionnels que suppose leur recrutement. Cette attitude se traduit par le manque général d'édifices conçus en vue des besoins des personnes handicapées, par l'inexistence de régimes de travail ou d'équipement adaptés à ces personnes et, sur le plan systémique, par le manque général, chez les entreprises, de principes directeurs régissant le recrutement des personnes handicapées.

Bon nombre d'organismes bénévoles oeuvrant auprès de personnes handicapées estiment que les possibilités d'emploi qui sont offertes à ces personnes, pourraient être accrues de beaucoup par la mise en oeuvre de programmes spéciaux visant à aider les employeurs à procéder aux modifications

ÉTUDE TECHNIQUE N°30

SOMMAIRE

Questions relatives à la situation des personnes
handicapées au sein de la population active du
Canada

(Issues Relating to the Labour Force
Position of the Disabled in Canada)

Frank Sampson

Juillet 1981

3) de la présentation des clients aux employeurs qui ont de véritables plans d'action positive.

Les mesures d'ordre législatif et politique comprennent deux mesures ayant trait au respect de l'action positive. La question législative comprendrait une modification du Code canadien du travail, afin d'exiger des sociétés fédérales qu'elles mettent en oeuvre des programmes d'action positive et l'adoption de dispositions touchant l'obligation contractuelle dans des contrats spécifiques. Les initiatives en matière de politique comprennent: les accords de planification de la main-d'oeuvre, les accords de fixation des prix du pétrole, le recrutement à l'étranger de travailleurs et toutes nouvelles mesures grâce auxquelles les entreprises du secteur privé se verraient offrir des subventions de développement ou d'adaptation.

Les mécanismes d'incitations étudiés comprennent: 1) des fonds de formation axés sur des groupes précis; 2) les accords du Service consultatif de la main-d'oeuvre; et 3) les accords d'action positive. L'étude prévient aussi le lecteur qu'il existe de sérieuses restrictions quant à l'effet éventuel de ces stimulants.

sera faite aux Centres d'emploi du Canada (CEC) de faire des présentations de membres désignés, plus les mesures visant à grossir le nombre de travailleurs compétents par l'entremise de ces présentations.

On recommande qu'un personnel complet soit disponible pour ce qui est de l'aide technique, des conseils, et de la publicité auprès des employeurs du secteur privé. Des dispositions touchant la planification en matière d'action positive devraient être une partie intégrante et non négociable des nouvelles conventions. Un personnel bien formé aurait la responsabilité directe de la prestation du programme chez les employeurs participants. On recommande aussi que le mandat de la CEC à cet égard soit clarifié pour éviter les doubles emplois.

De plus, il est recommandé que la Commission mette au point une base de données complètes sur les personnes souffrant d'un handicap physique et améliore son système de renseignements sur le marché du travail pour ce qui est des autochtones.

La mise en oeuvre efficace des programmes d'action positive exigera de la CEC qu'elle fasse des présentations de membres désignés et fournisse aux employeurs de plus en plus de travailleurs qui ont les compétences recherchées. Il s'agira donc:

1) de recruter les membres des groupes désignés en vue de la formation, du counselling et de la présentation;

2) de la prestation de services appropriés de formation, de counselling et de formation préparatoire à l'emploi; et

Les coûts du gouvernement en améliorant l'employabilité de nombreuses personnes qui reçoivent des paiements de transfert et passera aux employeurs du secteur privé une partie de la responsabilité en vue de solutionner le problème. Pour ce qui est d'une application plus rigoureuse des principes des droits de la personne, l'action positive offre une méthode structurée de règlement des problèmes qui permet d'établir le risque juridique et d'apporter les modifications nécessaires. En dernier lieu, l'action positive est aussi une méthode normative de solution des problèmes qui peut facilement être intégrée aux systèmes de planification des ressources humaines qui s'annoncent.

L'étude examine aussi l'effet de l'action positive sur trois autres aspects importants du marché du travail, soit les paramètres de l'offre, les coûts pour les entreprises et les relations de travail combinées au processus de négociation collective.

Trois composantes de la politique du marché du travail conçues en vue d'accroître et d'améliorer la mise en oeuvre de l'action positive sont proposées: des mesures correctrices, des mesures d'ordre législatif et politique et des mécanismes d'incitations.

Les mesures correctrices comprennent les mesures nécessaires pour que le gouvernement fasse connaître l'action positive avec succès. Elles visent tout d'abord l'aide technique, les conseils et la publicité auprès des employeurs du secteur privé, et deuxièmement l'élimination des problèmes liés à la prestation d'un programme du genre. Au nombre des problèmes, mentionnons le manque de données, les effets éventuels de la loi sur l'accès à l'information et de la loi sur la protection de la vie privée, ainsi que l'exigence qui

On soutient que l'action positive sera mise en oeuvre dans un milieu caractérisé par les tendances cruciales suivantes:

- une diminution constante du taux de croissance de la population active qui aura un effet direct sur les niveaux potentiels maximums de croissance économique;
- une croissance marginale de la productivité pendant la première moitié de la décennie, ce qui limitera les possibilités de croissance et compliquera les problèmes suscités par les biens étrangers de plus en plus concurrentiels;
- des ressources fédérales limitées à une époque de restructuration économique;
- des pressions accrues pour une plus grande équité sur le marché du travail dont découlera une application plus rigoureuse, et aussi plus coûteuse, de la législation régissant les droits de la personne;
- tous les facteurs précités constitueront les éléments d'une forte tendance vers une planification bien meilleure et plus étendue des ressources humaines chez les employeurs.

Les effets de l'action positive sur ces facteurs sont envisagées comme étant très positifs. Le fait que 70 à 80 % des nouveaux arrivants sur le marché du travail appartiennent aux trois groupes cibles que sont les femmes, les autochtones et les personnes handicapées, signifie que l'action positive sera un moyen efficace de garantir une offre adéquate de travailleurs pour tous les emplois. En facilitant l'arrivée de ces groupes cibles sur le marché du travail, l'action positive favorisera la croissance économique qui est, en principe, ralentie en raison d'une baisse de la croissance de la population active. En termes de productivité, on soutient que les groupes cibles sont une source potentielle de nouveaux travailleurs hautement spécialisés. L'action positive aura un effet favorable sur

D. Rhys Phillips

L'étude examine l'action positive sous l'angle de son utilisation efficace, c'est-à-dire comme outil de planification du marché du travail permettant de s'en prendre au problème de la discrimination en matière d'emploi. En traçant le cadre conceptuel, l'étude s'ouvre sur une définition globale du problème, explique ce que serait la solution efficace en termes d'action positive, décrit le milieu du marché du travail sur lequel cette solution aura des effets et résume les répercussions pour le marché du travail. L'étude fait aussi le point sur l'expérience de l'action positive au Canada. À partir de cette analyse, on fait l'examen des composantes de base des politiques du marché du travail qui visent à influencer la demande de travailleurs appartenant aux groupes cibles.

En se fondant sur les répercussions à la base de trois variables socio-économiques, c'est-à-dire le chômage, le type d'emploi et les revenus, l'étude expose comment on passe d'une reconnaissance bien intentionnée de la discrimination en matière d'emploi à une compréhension éclairée des "systèmes d'emploi" apparemment impartiaux, mais qui nuisent à certains groupes. Cette "discrimination systémique" est définie comme étant celle d'un système d'emploi qui exclut en nombre disproportionné les femmes et les membres des groupes minoritaires en se basant sur des critères qui n'ont pas trait au rendement au travail ou à la bonne conduite des affaires.

On explique ensuite que l'action positive est un cycle global de planification et de mise en oeuvre s'intégrant aux techniques habituelles de solution des problèmes et de planification des entreprises.

ÉTUDE TECHNIQUE N°29

SOMMAIRE

L'action positive: un instrument efficace de planification
du marché du travail dans les années 1980

(Affirmative Action as an Effective
Labour Market Planning Tool of the 1980s)

Rhys D. Phillips

Juillet 1981

que la formation technique de base devrait être dispensée en
établissement, chaque entreprise formant ensuite les
travailleurs en fonction de ses propres besoins.

La deuxième grand groupe fait appel à moins de travailleurs hautement spécialisés et dépend davantage de travailleurs moyennement spécialisés et formés en fonction des besoins particuliers de chaque entreprise. Ces entreprises pensent utiliser encore plus de travailleurs moyennement spécialisés dans l'avenir, et même si elles considèrent que l'offre de main-d'oeuvre spécialisée est un problème, elles pensent qu'il peut être surmonté. Elles ont généralement tendance à croire que

En règle générale, l'industrie est constituée de deux grands groupes. Le premier fait appel à un grand nombre de compagnons hautement spécialisés. Les entreprises de ce groupe estiment qu'elles continueront d'avoir besoin de ces travailleurs hautement spécialisés dans l'avenir et que l'offre de main-d'oeuvre hautement spécialisée est un problème critique, sinon le problème le plus grave auquel l'industrie fait face. Elles estiment également que la formation devrait être prise en main par l'industrie et qu'elle devrait être dispensée dans le "cadre du travail" et non dans des établissements d'enseignement.

La pénurie de main-d'oeuvre spécialisée est perçue comme un problème touchant l'ensemble de l'industrie. Le degré de gravité du problème est cependant différent d'un secteur à l'autre, et même d'une entreprise à l'autre.

disponibles et compte tenu de ce taux de croissance, des postes vacants actuels et du nombre de travailleurs qui prennent leur retraite, l'industrie aura besoin, au cours de la prochaine décennie, de 5 000 régisseurs-conducteurs de machines-outils, 2 200 ajusteurs-monteurs et mécaniciens-monteurs, 40 soudeurs, 80 mécaniciens d'entretien, 520 outils-ajusteurs, 1 800 soudeurs-monteurs, 320 électriciens, 200 techniciens en électronique, 120 modelleurs sur métal et 180 autres travailleurs spécialisés.

Cette étude a pour but d'examiner les perspectives de l'industrie canadienne de la fabrication de machines et d'équipement pour les années 1980 et d'établir, d'après cet examen, des prévisions de la demande de main-d'oeuvre spécialisée pour cette industrie.

Dès les travaux initiaux, on s'est rendu compte que deux problèmes majeurs entravaient l'établissement de telles prévisions. Premièrement, il s'agit d'une industrie complexe: selon la définition du ministère de l'Industrie et du Commerce, cette industrie comprend treize grands secteurs qui constituent en fait treize industries distinctes dont les perspectives et les besoins en main-d'oeuvre spécialisée diffèrent considérablement.

Deuxièmement, il y a des lacunes au niveau des données de base requises pour établir une prévision globale. On note l'absence, entre autres:

- de définitions communes des compétences;
- d'une description de la réserve actuelle de compétences de base dans l'industrie;
- de données sur le rapport entre les augmentations de la production et la demande de main-d'oeuvre.

Il résulte de ces deux problèmes que notre rapport doit être considéré comme un aperçu de la situation et une tentative d'approche du problème, et non comme une prévision définitive.

D'après nos travaux, on peut s'attendre que l'industrie canadienne de la fabrication de machines et d'équipement connaisse dans l'ensemble un taux annuel de croissance de 4% pendant la prochaine décennie. Selon les rares données

<u>ÉTUDE N°</u>	<u>AUTEUR</u>	<u>TITRE</u>
28	Peat, Marwick et collaborateurs	Perspectives d'emploi à moyen terme: industrie canadienne de la fabrication de machines et d'équipement
32	H. Schwartz	Perspective d'emploi à moyen terme: certains sous-secteurs de l'industrie électronique (The Medium Term Employment Outlook: Selected Subsectors of the Electronics Industry)

Pour mieux comprendre la demande à moyen et à long termes de main-d'oeuvre, le Groupe d'étude a commandé des analyses des secteurs suivants de l'économie canadienne: automobile; machinerie; électronique; finance, assurance et immobilier; accueil; et construction. Ces six études devraient être envisagées comme une approche collective permettant de déterminer la demande de main-d'oeuvre par catégorie professionnelle dans une perspective de trois à dix ans. Il se pourrait donc que le lecteur trouve utile de se reporter aux autres analyses de cette série. Voici quels en sont les auteurs et les titres. Bien que les études soit disponibles dans la langue de l'auteur, ce condensé contient des sommaires et en français et en anglais.

ÉTUDE N°	AUTEUR	TITRE
9	A.E. Daley	Perspectives d'emploi à moyen terme: le finance, l'assurance et l'immobilités (The Medium Term Employment Outlook: Finance, Insurance and Real Estate Sector)
19	B.A. Keys D.M. Caskie	Perspectives d'emploi à moyen terme: la construction (The Medium Term Employment Outlook: Construction Industry)
21	N. MacDonald	Perspectives d'emploi à moyen terme: l'industrie canadienne de l'automobile (The Medium Term Employment Outlook: Canadian Automotive Industry)
25	S. Moreau	Prospective à moyen terme de l'emploi: Planification de la main-d'oeuvre dans l'industrie de l'accueil d'ici 1990. (The Medium Term Employment Outlook: Manpower Planning in the Hospitality Industry to 1990)

ÉTUDE TECHNIQUE N°28

SOMMAIRE

Perspectives d'emploi à moyen terme: l'industrie canadienne
de la fabrication de machines et d'équipement

(The Medium-Term Employment Outlook:
The Canadian Equipment and Machinery Industry)

Peat, Marwick et collaborateurs

Juillet 1981

- Ententes-cadres de développement conçues afin d'aligner les stratégies d'expansion sur les objectifs des provinces. Ces ententes portent sur une gamme de projets dont bon nombre ont un lien très tenu avec la création d'emplois. Certains projets, cependant, visent directement la création d'emplois. À ce chapitre, on accorde des subventions directes aux industries ou encore des subventions "en biens" pour l'aménagement de l'infrastructure nécessaire.

Le gouvernement fédéral administre trois principaux programmes qui visent à financer les entreprises à des taux privilégiés ou selon des conditions qui ne seraient normalement pas acceptables à une maison de crédit. Quoique ces programmes ne visent pas toujours directement la création d'emplois, il y a lieu de les signaler en raison de leurs effets bénéfiques à cet égard. Voici les programmes en question :

- La banque fédérale de développement qui a pour but de compléter l'apport des autres maisons de crédit tout en restant autonome. Parmi les services qu'elle offre figurent les prêts à terme, le financement provisoire, les garanties de prêts et la participation au capital.
- La Loi sur les prêts aux petites entreprises aux termes de laquelle le ministre de l'Industrie et du Commerce peut garantir des prêts bancaires aux petites entreprises. Le taux d'intérêt de ces prêts est fixé à 1 % de plus que le taux préférentiel.
- La Société pour l'expansion des exportations qui offre divers services d'assurance et de financement aux exportateurs canadiens.

Les tarifs et les contingents, qui imposent des restrictions sur l'importation de produits étrangers, sont les autres mesures visant à stimuler ou à maintenir l'emploi. Bien qu'elles portent sur un grand nombre de produits, quatre secteurs de l'économie sont privilégiés : les produits agricoles, les textiles, le vêtement et la chaussure.

s'il en coûte parfois plus cher. Aucune étude des sommes globales versées par le gouvernement à cette fin n'est disponible; toutefois, selon un agent du ministère, le coût net atteignerait environ \$ 250 millions.

Plusieurs programmes d'aide aux industries sont mis en oeuvre par le gouvernement du Canada et administrés par le ministère de l'Industrie et du Commerce (I&C) et le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER). Voici les principaux programmes d'I&C:

- Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, qui fournit environ \$ 45 à \$ 50 millions annuellement pour aider l'industrie à mettre au point du matériel militaire et civil aux fins d'exportation.
- Programme d'aide aux constructeurs de navires au moyen de subventions: Les dépenses à ce chapitre se sont chiffrées à \$ 83,3 millions au cours de l'année financière 1979-1980.
- Programme d'aide à l'expansion des installations de cales sèches: Les subventions proprement dites consenties en vertu de ce programme ont atteint environ \$ 35 millions au cours de l'année financière 1979-1980.
- Programme d'expansion des entreprises offrant diverses subventions et une assurance-prêts aux fabricants canadiens. Au cours de l'année financière 1979-1980, des subventions totalisant quelque \$ 27 millions ont été accordées et des prêts d'environ \$ 156 millions ont été assurés.

Le MEER administre les programmes suivants:

- Programme de subventions au développement régional en vertu duquel des subventions sont accordées aux entreprises afin de les amener à s'implanter dans les régions les moins prospères du Canada. Les subventions consenties dans le cadre de ce programme ont varié entre \$ 65 et \$ 100 millions par année.

POLITIQUES FÉDÉRALES VISANT À STIMULER LA CRÉATION D'EMPLOI DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Peat, Marwick et collaborateurs

L'étude a pour but de décrire les divers programmes fédéraux qui visent à stimuler ou à maintenir l'emploi. Les objectifs liés à l'emploi sont importants dans la mise en application de programmes et de mesures par divers organismes. Dans bien des cas, ces programmes comportent d'autres objectifs que celui de l'emploi. Nous nous sommes donc limités à décrire les programmes et mesures qui visent plus particulièrement les objectifs liés à l'emploi. Nous avons regroupé les différents mécanismes de création d'emplois comme suit:

- stimulateurs fiscaux;
- politique d'approvisionnement;
- programmes d'aide aux industries;
- programmes de financement;
- tarifs et contingents.

Les stimulateurs fiscaux visant dans une large mesure ou en partie à stimuler l'emploi se chiffraient à quelque \$ 1,8 milliard en 1979. De ce montant, environ \$ 1,1 milliard a été consenti à l'industrie manufacturière et comprenait un taux d'imposition préférentiel sur les bénéfices provenant de la fabrication et de la transformation, ainsi qu'un amortissement accéléré. Bon nombre des stimulateurs fiscaux sont biaisés en faveur du capital et visent à stimuler l'emploi par l'investissement de capitaux plutôt que par l'octroi de stimulateurs directs à la création d'emplois.

Le ministère des Approvisionnements et Services met en oeuvre diverses politiques pour favoriser l'achat de biens et de services canadiens en vue de maintenir ou d'améliorer le niveau de l'emploi au Canada. En général, ces politiques privilégient les fournisseurs canadiens par rapport à ceux de l'étranger, même

ÉTUDE TECHNIQUE N°27

SOMMAIRE

Politiques fédérales visant à stimuler la
création d'emploi dans le secteur privé

(Federal Policies to Stimulate
Private Sector Employment Market)

Peat, Marwick et collaborateurs

Juillet 1981

nouvelle perception de la nature humaine et du travail. La mentalité encore répandue dans notre culture voulant que chacun devrait travailler est mise en regard de la nouvelle mentalité voulant que chacun devrait s'engager à vivre ses propres convictions. On examine ensuite les répercussions de ces transformations sur le monde du travail. De là, on passe en revue les diverses orientations qui s'offrent au gouvernement et les mesures précises qui peuvent être arrêtées maintenant à la lumière de l'évolution constatée.

L'hypothèse fondamentale dont cette étude n'est qu'une expression est que le sens de la réalité qui a caractérisé la culture occidentale ne tient plus sous aucune forme; que ce fait est à la source du désordre social et économique de notre époque; et que le fait que l'on soupçonne qu'il en soit ainsi plonge la culture occidentale dans une crise d'envergure. L'auteur utilise le terme "crise" au sens où les chinois l'ont vécue, c'est-à-dire que de grandes possibilités côtoient un immense danger. Par conséquent, si nous acceptons nos responsabilités, nous devrions être animés face aux maux qui rongent notre époque, d'un pessimisme relevé de joie et d'espoir.

Ce qu'il faut essentiellement dégager de cette hypothèse, ce n'est pas simplement que notre perception la plus fondamentale de la façon dont nous nous organisons devrait changer, mais que cette perception est en train de changer. Nous constatons peu à peu que la terre, la communauté des nations et l'humanité sont différentes de l'idée que nous nous en faisons actuellement.

Ruben F.W. Nelson

Nous avons de plus en plus le sentiment que des changements importants s'opèrent dans le monde du travail et au sein de la société en général.

L'étude examine le point de vue selon lequel, au cours de la prochaine génération, des changements importants et fondamentaux s'imposent dans l'orientation la plus profonde de nos êtres, de l'humanité et du monde dans lequel nous vivons, ainsi que dans notre façon d'appréhender la réalité.

L'auteur pose en hypothèse que non seulement ces changements sont nécessaires, mais qu'ils s'opèrent déjà chez les Canadiens. Ces derniers sont déjà les rouages d'un engrenage qui les mène à des transformations radicales. Un nouvel esprit les anime "collectivement".

Cette étude vise deux objectifs de base. Il s'agit d'abord de montrer comment notre époque est le témoin de changements qui ébranleront nos assises les plus profondes. Deuxièmement, l'auteur veut exposer et explorer les répercussions de ces changements radicaux sur les principes directeurs, les programmes et les pratiques de la société en général et du gouvernement fédéral en particulier en ce qui concerne les marchés du travail et le travail proprement dit.

Les trois premiers chapitres sont consacrés au premier objectif. L'auteur fait ressortir non seulement des faits, mais aussi le rôle absolument formateur, encore que l'on n'en tiennne souvent pas compte, des perceptions qui façonnent notre mentalité. L'auteur disserte ensuite sur la nature des changements qui se produisent actuellement dans les perceptions qui sous-tendent la société occidentale en général et la société canadienne en particulier. Il est ensuite question de la

ÉTUDE TECHNIQUE N°26

SOMMAIRE

Perceptions du travail et répercussions sur les
politiques liées au marché du travail et à
l'emploi

(A Person-Centred Understanding of Work
and Its Implications)

Ruben F.W. Nelson

Juillet 1981

Enfin, il est évident que, même si les conclusions principales de l'étude n'exigeront pas de modifications importantes à l'avenir, les résultats de l'enquête sur la main-d'oeuvre du Canadian Hospitalty Institute pourraient déteindre sur des points précis. La base de données qui découlera probablement de l'analyse du Canadian Hospitalty Institute aurait grandement aidé à l'élaboration de notre étude.

Toutefois, quelle que soit leur taille, toutes les entreprises de l'industrie de l'accueil sont touchées par les facteurs suivants:

- a) Le manque endémique de coordination dans l'industrie et entre celle-ci et le gouvernement entraîne un chevauchement des programmes et des politiques qui visent parfois des objectifs contradictoires.

- b) Il s'ensuit que les intérêts (conseillers pédagogiques et conseillers en placement, exploitants et main-d'oeuvre actuelle et éventuelle dans ce secteur) ou bien ne sont pas très au courant des programmes actuels visant l'expansion des installations d'accueil et la formation de la main-d'oeuvre, ou bien, s'ils en connaissent l'existence, en comprennent mal la portée. Il faut favoriser la diffusion de renseignements sur les programmes et la participation à ceux-ci avant de créer d'autres programmes.

- c) L'image classique de l'industrie, à savoir qu'elle emploie des travailleurs peu spécialisés, a nuï à la formation d'un personnel "spécialisé" permanent. La mise en valeur de l'entrepreneuriat nécessaire dans cette industrie pourrait servir à convaincre d'éventuels employés à s'inscrire à des cours de formation, ce qui atténuerait quelque peu le caractère temporaire des emplois et réduirait le taux de roulement élevé dans ce secteur de l'économie.

Enfin, il est évident que, même si les conclusions principales de l'étude n'exigeront pas de modifications importantes à l'avenir, les résultats de l'enquête sur la main-d'oeuvre du Canadian Hospitality Institute pourraient déteindre sur des points précis. La base de données qui découlera probablement de l'analyse du Canadian Hospitality Institute aurait grandement aidé à l'élaboration de notre étude.

PROSPECTIVES D'EMPLOI À MOYEN TERME:
L'INDUSTRIE DE L'ACCUEIL

S.E. Moreau

Le secteur de l'accueil (hôtels, motels, restaurants et tavernes) de l'industrie du tourisme est l'un des plus gros employeurs du Canada. Des statistiques précises sur les travailleurs de ce secteur ne sont pas disponibles en raison de la difficulté d'en définir les composantes pour constituer une base de données unifiée. Toutefois, des statistiques incomplètes indiquent que la population active dans ce secteur se chiffrait à 574 000 en 1980. La croissance de la main-d'oeuvre dans l'ensemble de l'industrie du tourisme, à peu près la même que dans le secteur de l'accueil, augmente à raison de 6,2 % par année, et l'on prévoit qu'elle se poursuivra à un taux plus modéré, quoique appréciable, d'environ 4 % au cours des années 1980, pour porter la population active de ce secteur à 850 000 d'ici la fin de la décennie.

La conclusion principale de l'étude, c'est qu'il n'y a pas de pénuries ou de surplus importants de main-d'oeuvre dans l'industrie de l'accueil. Toutefois, à l'échelle locale, il y a des pénuries dans certains métiers, notamment de chefs cuisiniers et de travailleurs assimilés. L'étude conclue également que l'emploi dans l'industrie du tourisme est peu sensible aux fluctuations de la conjoncture économique, ce qui ne veut nullement dire que ce secteur n'éprouve pas de difficultés. En effet, le caractère fragmentaire de l'industrie, où l'on retrouve un certain nombre de grandes entreprises, une quantité de petites et quelques moyennes entreprises signifie que chaque catégorie connaît des problèmes et des besoins bien particuliers. Ces catégories sont souvent disjointes. On peut prévoir que seuls les grandes entreprises seront sensiblement touchées par les progrès technologiques.

<u>ÉTUDE N°</u>	<u>AUTEUR</u>	<u>TITRE</u>
28	Peat, Marwick et collaborateurs	Perspectives d'emploi à moyen terme: industrie canadienne de la fabrication de machines et d'équipement
32	H. Schwartz	Perspective d'emploi à moyen terme: certains sous-secteurs de l'industrie électronique (The Medium Term Employment Outlook: Selected Subsectors of the Electronics Industry)

Pour mieux comprendre la demande à moyen et à long termes de main-d'oeuvre, le Groupe d'étude a commandé des analyses des secteurs suivants de l'économie canadienne: automobile; machinerie; électronique; finance, assurance et immobilier; accueil; et construction. Ces six études devraient être envisagées comme une approche collective permettant de déterminer la demande de main-d'oeuvre par catégorie professionnelle dans une perspective de trois à dix ans. Il se pourrait donc que le lecteur trouve utile de se reporter aux autres analyses de cette série. Voici quels en sont les auteurs et les titres. Bien que les études soit disponibles dans la langue de l'auteur, ce condensé contient des sommaires et en français et en anglais.

ÉTUDE N°	AUTEUR	TITRE
9	A.E. Daley	Perspectives d'emploi à moyen terme: le finance, l'assurance et l'immobilités (The Medium Term Employment Outlook: Finance, Insurance and Real Estate Sector)
19	B.A. Keys D.M. Caskie	Perspectives d'emploi à moyen terme: la construction (The Medium Term Employment Outlook: Construction Industry)
21	N. MacDonald	Perspectives d'emploi à moyen terme: l'industrie canadienne de l'automobile (The Medium Term Employment Outlook: Canadian Automotive Industry)
25	S. Moreau	Prospective à moyen terme de l'emploi: Planification de la main-d'oeuvre dans l'industrie de l'accueil (The Medium Term Employment Outlook: Manpower Planning in the Hospitality Industry to 1990)

Juillet 1981

S.E. Moreau

Prospective d'emploi à moyen terme:
l'industrie de l'accueil

SOMMAIRE

ÉTUDE TECHNIQUE N°25

- Les gestionnaires du secteur public devraient avoir à leur disposition un certain nombre d'années-personnes, spécifiquement allouées à l'utilisation du personnel dans des aménagements non traditionnels du temps de travail.
- L'octroi de contrats par le gouvernement fédéral représente l'outil de coercition par excellence. Ces contrats pourraient exiger qu'une certaine proportion des emplois soit dévolue à des aménagements non traditionnels du temps de travail. Cette méthode, utilisée par certains États des États-Unis, a contribué à l'emploi de femmes et de membres de groupes minoritaires. Tous les programmes visant la création d'emplois pourraient faire de même.

A) Intervention corrective

- Au chapitre des avantages sociaux, les dispositions prévoyant un minimum d'heures de travail pour être éligible à contribuer à divers régimes et à retirer des prestations devraient être éliminées et remplacées par l'obligation de maintenir une proportionnalité stricte entre la rémunération et les avantages sociaux.
- Il faudrait éliminer du régime de retraite de la Fonction publique fédérale les dispositions selon lesquelles tout fonctionnaire, pour être admissible, doit travailler 30 heures par semaine, et les remplacer par la stricte proportionnalité. L'accumulation des années d'ancienneté devrait également être proportionnelle.
- Parce qu'elle a un impact négatif plus grand sur certains groupes (chez les femmes en particulier), l'exclusion des employés à temps partiel de certains régimes d'assurance peut représenter une pratique discriminatoire inacceptable en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne.
- Les codes du travail fédéral et provinciaux devraient être amendés pour assurer le même traitement aux employés à plein temps et à temps partiel.

B) Intervention incitative

- Un programme d'information permettrait de sensibiliser les entreprises aux aménagements non traditionnels du temps de travail et à leurs avantages relatifs.
- Une excellente façon de présenter et d'intégrer les nouveaux aménagements du travail consisterait à utiliser le programme de formation des Centres d'emploi du Canada de façon à ce qu'une certaine proportion des places de formation soient réservées aux personnes inscrites à des cours de formation à temps partiel.
- On pourrait également amener les syndicats à étudier la possibilité d'intégrer les travailleurs à temps partiel à leur unité de négociation, de façon que ces travailleurs puissent être protégés par la convention collective.
- Enfin, les gouvernements devraient veiller à ce que des services de soutien telles les garderies soient disponibles.

Certains facteurs font obstacle à l'application de nouveaux aménagements du temps de travail. Les conventions collectives établissent habituellement un minimum d'heures travaillées et payées par semaine. Les codes du travail obligent également les employées à travailler un nombre d'heures minimum pour avoir droit à certains avantages sociaux. Les employeurs appliquent souvent des régimes d'avantages sociaux différents selon que les travailleurs sont à temps partiel ou à plein temps.

Il vaut la peine de signaler certaines expériences. L'horaire mobile est appliqué dans la Fonction publique fédérale depuis 1973. Dans le secteur privé, ce régime présente les avantages suivants: satisfaction professionnelle accrue, amélioration du moral et de la productivité, diminution des heures supplémentaires, de l'absentéisme et du roulement du personnel. L'horaire mobile a été jugé impropre au travail de production dans les petits bureaux ou lorsque le travail exige de nombreuses communications internes. La semaine de travail réduite a également été utilisée et présente les avantages suivants: moral amélioré, plus grande continuité du travail, productivité accrue, moins d'absentéisme, flexibilité d'horaire, moins d'heures supplémentaires et meilleure utilisation de l'équipement. Voici les inconvénients: fatigue de l'employé, absentéisme caché et problèmes d'horaire.

Le décisionnaire, au niveau politique, qui considère que les aménagements non traditionnels du temps de travail doivent être encouragés (pour toutes les raisons susmentionnées) fait face à des interventions de trois types:

Paul Mercier

Les femmes, les personnes handicapées et les minorités ont, par rapport à la population active masculine (de 25 à 40 ans), un taux de participation très faible sur le marché du travail canadien. Au moins une partie de ce problème peut être imputable à l'incapacité de l'économie à fournir des aménagements différents du temps de travail. Bien des facteurs peuvent influencer sur le choix d'un individu pour des aménagements du temps de travail différents de ceux du 9 à 5, 40 heures par semaine. Notons entre autres la nature du travail à accomplir, l'emploi du conjoint, le statut socio-économique, l'appartenance à un groupe minoritaire, les études, la santé et l'emplacement géographique.

D'autre part, les aménagements du temps de travail dans une entreprise donnée sont déterminés par trois facteurs: l'aspect technologique, la disponibilité de la main-d'oeuvre qualifiée, et les obstacles institutionnels ou législatifs.

En juin 1980, les femmes comptaient pour 73 % des travailleurs à temps partiel. Parmi ces travailleurs, les hommes étaient pour la plupart célibataires et jeunes, tandis que les femmes étaient pour la plupart mariées. Les hommes qui travaillaient à temps partiel étaient plus également répartis entre les secteurs et les professions, tandis que les femmes se retrouvaient surtout dans les secteurs plus traditionnels (commerce et services) et dans un nombre plus restreint de groupes professionnels (90 % dans les domaines du travail de bureau, des services et de la vente). L'emploi à temps partiel est davantage saisonnier pour les hommes que pour les femmes.

Juillet 1981

Paul Mercier

Aménagements non-traditionnels du temps de travail

SOMMAIRE

ÉTUDE TECHNIQUE N°24

(2) Les programmes actuels de formation de la main-d'oeuvre et de counselling à l'intention des femmes devraient être refondus. Il y aurait également lieu d'examiner d'autres formules de formation, comme les programmes de formation en cours d'emploi offerts conjointement par le gouvernement et l'industrie.

(3) Des mécanismes de transition professionnelles et des mesures d'action positive devraient être incorporés à toute activité de recyclage en vue de la mise sur pied d'un programme à deux volets de mobilité professionnelle à l'intention des femmes.

(4) Il faudrait créer des groupes d'étude spéciaux tripartites (industrie, syndicat et gouvernement) sur l'adaptation à l'emploi et sur l'informatique pour les grands groupes industriels.

Troisièmement, il se manifeste un déséquilibre croissant entre les besoins de l'économie et la capacité de la population active à y répondre. Même si, au cours de la présente décennie, la croissance de la population active sera largement attribuable à l'augmentation du taux d'activité des femmes, la demande sera de plus en plus axée sur les professions traditionnellement masculines.

Quatrièmement, les entreprises élargiront le fossé, au chapitre des compétences et des aptitudes, entre leurs employés administratifs, leurs superviseurs, les autres employés d'exécution, les spécialistes et les professionnels techniques si elles recrutent en trop grand nombre des employés à l'extérieur plutôt que de favoriser la formation de l'intérieur en vue de l'avancement. Il pourrait s'ensuivre de sérieux écarts d'ordre professionnel et des pénuries aiguës de compétences. Les programmes d'égalité des chances d'accès à l'emploi et d'action positive pourraient contribuer à éliminer les obstacles à la mobilité professionnelle des femmes.

Enfin, les échelles de salaire devraient être ajustées à la hausse au fur et à mesure que les tâches de niveaux plus élevés seront incorporées aux descriptions de postes du travail de bureau. Les titres des postes devraient également être rectifiés pour cesser de véhiculer la vieille mentalité.

Voici les principales recommandations du rapport:

- (1) Il faudrait lancer une grande campagne de sensibilisation populaire pour informer les femmes des effets de l'informatique sur les tâches administratives traditionnelles et pour amener l'industrie à assumer la responsabilité de recruter les employés qui exercent des professions où la demande fléchit.

Cette étude vise à examiner plus en détail l'impact de l'automatisation du traitement et de la maintenance de l'information sur la structure de l'emploi liée au travail de bureau. On y fait le point sur la recherche effectuée à l'égard de l'automatisation dans les bureaux en général et dans les banques en particulier. Après avoir analysé brièvement les travaux de recherche, on présente des conclusions et des recommandations.

Les renseignements recueillis à la faveur de récentes entrevues viennent étayer les conclusions générales qui se sont dégagées des études de cas présentées dans le rapport Women and the chip (La femme et la microplaque). .

Après s'être accru suite à l'introduction de l'informatique sur le marché et durant une période de chevauchement entre les systèmes traditionnels et les systèmes d'information micro-électroniques, l'emploi dans le domaine du travail de bureau est maintenant en train de régresser. Ce secteur restera certes une source importante d'emplois, mais non une source de croissance de l'emploi. Au fur et à mesure que les tâches administratives traditionnelles s'automatiseront, les postes des travailleurs de bureau se trouveront progressivement "valorisés" par l'élimination des tâches routinières que devaient accomplir les travailleurs professionnels.

Deuxièmement, les effets de l'automatisation de procédés et de procédures de base commencent à se faire sentir aux niveaux de gestion inférieurs et intermédiaires, soit aux niveaux auxquels les femmes n'ont accès que depuis peu.

ÉTUDE TECHNIQUE N°23

SOMMAIRE

Études de cas informatique. (Documentation supplémentaire
à "La Femme et le microplastique.")

(Informatics Case Studies. Supplementary Material
to "Women and the Chip")

Heather Menzies

Juillet 1981

ceux dont jouissent les travailleurs à temps plein. Il faut effectuer davantage de recherches sur les effets de l'information sur les petites entreprises ainsi que sur l'emploi et le travail en général.

Les femmes canadiennes sont vulnérables car leurs emplois se concentrent dans des domaines qu'envahit la technologie de l'information. Elles sont menacées car elles ne disposent pas de la mobilité financière ou éducative qui leur permettrait de s'adapter. Si on ne les aide pas à le faire, leur chômage risque d'entraîner de graves conséquences pour l'économie du pays. Si elles réussissent à s'adapter, leur apport serait déterminant pour l'avenir du Canada.

pourrait provoquer un chômage dangereusement élevé chez les travailleuses de bureau. Ils proposent comme solutions d'inciter les jeunes femmes à délaisser la recherche d'emplois dans les bureaux, d'aider celles qui s'y trouvent déjà à quitter ces ghettos et de réduire l'écart des compétences.

Des recommandations sont formulées quant à la façon de réduire le manque de mobilité et le chômage structurel éventuel des travailleurs de bureau au cours des années 1990. L'auteur trace les grandes lignes des initiatives à être prises par l'État: un programme d'éducation publique destiné à avertir les femmes des mauvaises perspectives dans le domaine du travail de bureau et à encourager la mobilité professionnelle; une refonte des cours de formation professionnelle; et une groupe d'étude spécial, regroupant des représentants du gouvernement, de l'entreprise et des syndicats, chargé d'étudier les implications de la diffusion de l'informatique sur l'emploi en général.

Plus précisément, le gouvernement devrait mettre en oeuvre un programme destiné à accroître la connaissance des ordinateurs chez les canadiens. La formation professionnelle offerte aux femmes par l'État devrait les orienter vers des secteurs d'activité industrielle et d'emploi plus prometteurs. Les programmes d'apprentissage devraient allier instruction technique et formation des compétences.

On devrait financer des programmes d'orientation destinés à préparer les femmes à la mobilité professionnelle et à mettre sur pied des activités d'autoformation. Compte tenu de l'importante proportion du personnel de bureau et d'information travaillant à temps partiel, les gouvernements devraient prendre des mesures afin de leur procurer des avantages comparables à

L'informatique crée de nouveaux emplois, mais surtout dans les secteurs professionnels et administratifs où les femmes sont en minorité. L'informatique semble saper le besoin traditionnel de travailleurs de bureau.

Le chapitre sept résume les observations des études individuelles, la plus importante étant peut-être relative à l'augmentation de la productivité des travailleurs de bureau en raison de la réduction de la dimension travail des tâches de bureau et du regroupement de certains emplois. Chaque service fourni exigeait moins d'activités et aussi moins de surveillance.

Les questions relatives à l'emploi identifiées dans le cadre de l'étude se rangent dans trois catégories. En premier lieu, l'informatique a créé de nouveaux emplois mais seulement dans la catégorie des spécialistes. On remarquait un écart croissant entre la formation et la compétence des demandeuses d'emploi et le genre d'emplois créés. En deuxième lieu, suite à la baisse de la demande de travailleurs de bureau, à peu près aucun n'a pu accéder aux rangs professionnels en pleine croissance. Cet état de fait dépendait en partie des attitudes de la direction et en partie du manque de connaissances techniques chez les employés. Une baisse du niveau de la qualité du milieu de travail constituait la troisième préoccupation. L'automatisation tendait à faire porter l'accent sur le rendement plutôt que sur les aptitudes ou l'expérience de l'opérateur.

Le chapitre huit présente quatre scénarios des conséquences probables de la diffusion de l'informatique. Les scénarios prévoient un écart entre les compétences et les emplois qui

"LA FEMME ET LA MICROPLAQUETTE"
(WOMEN AND THE CHIP)

Heather Menzies

Les neuf chapitres du rapport portent sur les effets éventuels de l'informatique sur les femmes employées dans le secteur des services. Cette nouvelle technologie tire son origine de deux technologies électroniques, soit les ordinateurs et les télécommunications. Elle comprend l'automatisation de toutes les étapes de la manipulation de l'information, de la collecte à la diffusion.

Le premier chapitre trace l'historique de la présence des femmes dans la population active. En 1980, 80 % des femmes salariées travaillaient dans le secteur tertiaire. Cette concentration permanente des femmes dans le travail de bureau pourrait avoir de sérieuses conséquences si l'informatique exerce des effets négatifs sur le travail de bureau relié au traitement de l'information.

Le chapitre deux présente le "bureau de l'avenir". La recherche d'un accroissement de la productivité dans les bureaux a favorisé l'introduction accélérée d'ordinateurs destinés à réduire le travail de bureau. Quatre études individuelles qui constituent les chapitres trois à six illustrent les répercussions de l'informatique sur l'emploi, et en particulier sur celui des femmes dans les bureaux. Elles comprennent une étude d'une grande société canadienne diversifiée engagée dans les transports et les communications, d'une société d'assurances où le traitement de l'information représente 90 % de l'emploi, de l'industrie des banques et des effets des caisses enregistreuse électroniques et des lecteurs optiques dans les supermarchés. Ces quatre études de cas portent sur l'emploi dans des industries où il existe une forte concentration de femmes.

SOMMAIRE

La femme et la microplaquette

(Women and the Chip)

Heather Menzies

Juillet 1981

Le groupe d'étude de l'évolution du marché du travail a contribué au financement de cette étude commandée par l'Institut de recherches politiques. Comme dans le cas des autres études techniques, les opinions émises sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles du groupe d'étude. Elles ne représentent pas la politique du gouvernement du Canada.

D'autres copies de "Women and the Chip" sont disponibles des librairies "Renouf" à Ottawa, Toronto, Montréal et Vancouver ou en envoyant un cheque ou un mandat postal de \$6.95 à:

L'Institut de recherches politiques
Case Postale 9300
Succursale "A"
Toronto, Ontario
M5W 2C7

Peu importe la mesure dans laquelle l'industrie nord-américaine pourra soutenir la concurrence internationale, il semble inévitable que le nombre des emplois diminuera, et que le Canada ne sera pas épargné. Pour que l'industrie nord-américaine puisse concurrencer le Japon, elle doit réduire le coût de la main-d'oeuvre par automobile produite. Si elle ne veut ou ne peut atteindre cet objectif, l'efficacité relative-ment plus grande de l'industrie japonaise fera fléchir, peut-être de façon encore plus marquée, les possibilités d'emploi dans l'industrie automobile.

la production au Canada. D'un autre côté, si la production au Canada respecte le minimum prévu par le Pacte, cette production doit être maintenue, peu importe le nombre de véhicules japonais importés aux États-Unis. Ces importations n'ont alors aucune répercussion au Canada. Dans la mesure où l'accroissement des importations japonaises font chuter les ventes de véhicules nord-américains au Canada, le ratio production/ventes s'en trouve touché, en ce sens que l'industrie canadienne doit alors produire moins de véhicules.

Si l'on néglige ces divers facteurs et en presumant que les constructeurs nord-américains continuent de s'approvisionner aux mêmes endroits en Amérique du Nord pour obtenir les pièces nécessaires au montage de la plupart des véhicules qu'ils produisent, il est fort possible qu'il ne reste plus que quelque 65 000 à 70 000 travailleurs de cette industrie au Canada en 1990; ces chiffres se fondent sur le degré d'efficacité que l'industrie doit essayer d'atteindre d'ici là. Si les sources d'approvisionnement ne sont plus les mêmes par suite de l'application du concept de la voiture "mondiale", comme on l'a vu précédemment, les pièces principales seraient fabriquées ailleurs et le nombre des travailleurs passerait alors à 50 000 ou 55 000. Or en 1980 l'industrie en comptait 98 000 et, en 1978, 118 000.

En ce qui concerne les degrés de spécialisation de la main-d'oeuvre, au fur et à mesure que les mises de fonds (robotisation, machines plus productives, etc) feront fléchir le nombre des emplois, la proportion des emplois spécialisés augmentera sans doute par rapport à ce qu'elle est aujourd'hui pour atteindre environ 13% (si l'usinage des pièces principales se maintient) ou tombera à 3% (si les pièces principales sont importées) de pays où la production de la voiture "universelle" est moins coûteuse et si l'industrie canadienne doit se contenter des opérations de montage.

semblent maintenant peu probables, des transformations majeures seront nécessaires. De nouvelles mises de fonds importantes s'imposeront, et la productivité de la main-d'oeuvre nord-américaine devra s'accroître de façon marquée pour que le coût de revient des véhicules produits en Amérique du Nord commence s'approcher de celui des véhicules importés, particulièrement ceux du Japon. Il ne fait nul doute, comme en témoignent les résultats des récents pourparlers entre les États-Unis et le Japon, qu'une certaine forme de protection à court terme sera nécessaire pour permettre à l'industrie de s'adapter à la nouvelle situation, mais il reste que dans la seconde moitié de la décennie, l'industrie sera très différente de ce qu'elle est aujourd'hui.

À défaut d'une protection à long terme assurée par les gouvernements américains et canadiens, il faut prévoir une baisse marquée du nombre de travailleurs dans l'industrie automobile dans les deux pays.

L'industrie canadienne dans les années 1980

L'industrie canadienne est structurée en fonction des dispositions du Pacte de l'automobile canado-américain de 1965. Le dernier mécanisme de protection qu'il reste à l'industrie canadienne par rapport à celle des États-Unis, est le ratio production/ventes selon lequel une certaine proportion de la valeur des véhicules vendus au Canada doit être produite (montée) au Canada pour que le constructeur puisse continuer, en vertu du Pacte de l'auto, de bénéficier d'une franchise de douanes pour les importations de véhicules. Si le Canada produit plus de véhicules qu'il ne le faut pour respecter les dispositions du Pacte de l'auto, alors une augmentation des importations japonaises aux États-Unis entraîne une baisse de

possible en fonction des conditions locales. Si ce concept était appliqué, on constaterait sans doute que l'industrie de l'automobile en Amérique du Nord serait davantage axée sur l'assemblage plutôt que sur l'usinage des pièces composantes ou la construction proprement dite de véhicules à moteur.

Etant donné que le marché de l'automobile en Amérique du Nord est moins florissant, que les Etats-Unis importent beaucoup de voitures et que le Canada continue d'importer un grand nombre de véhicules, le nombre de voitures de tourisme et de camionnettes a fléchi de façon marquée pour les producteurs nord-américains. La concurrence internationale favorise actuellement les véhicules importés, et l'on estime à 1 500\$ par véhicule l'avantage qu'a l'industrie du Japon sur celle des Etats-Unis. La demande, actuelle et prévue, continue de favoriser la petite voiture à faible consommation d'essence et c'est exactement ce qui caractérise la voiture importée. Vu le succès de ces importations, l'avenir de l'industrie au Canada et aux Etats-Unis semble très différent de son passé: les Etats-Unis importeront de plus en plus de véhicules, et le Canada continuera d'en importer beaucoup.

Les tarifs douaniers imposés pour protéger l'industrie n'ont cessé de diminuer tant au Canada qu'aux Etats-Unis par suite des négociations tarifaires multilatérales. Les Etats-Unis, le plus important marché de voitures particulières au monde, n'imposent déjà qu'un taux tarifaire 2,9 % qui passera à 2,3 %. Au Canada, le taux actuel de 13,6 % tombera à 9,2 % d'ici à 1987.

Pour que l'industrie nord-américaine puisse soutenir la concurrence au cours des années 1980 et après sans avoir à adopter d'importantes mesures protectionnistes, qui d'ailleurs

en flèche, et l'on a pu constater que les réserves d'énergie sont d'être assurées. D'autre part, diverses autorités ont imposé à divers degrés à l'industrie des normes quant à la consommation d'essence, au contrôle de la pollution et à la sécurité.

Les normes imposées et la réduction de la taille des

voitures qu'elles ont entraînée ont contribué à rendre les produits de l'industrie dans divers pays de plus en plus

homogènes, tant sur le plan du rendement que sur celui de l'apparence. Ainsi, l'exportation de véhicules est devenue

davantage possible et vraisemblable. En outre, un surplus de production par rapport à la consommation, surtout lorsque le

marché des véhicules est moins florissant, a rendu plus probable encore l'envoi de véhicules d'un marché à l'autre.

L'industrie en Amérique du Nord au cours des années 1980

Comme en témoignent les pertes enregistrées par tous les

constructeurs en 1980, l'industrie de l'automobile en Amérique du Nord traverse une période très difficile. Au cours de la

seconde moitié de la décennie, l'industrie sera sans doute différente de celle que nous avons connue jusqu'ici: elle

produira de plus petites voitures, utilisera moins d'heures-personnes et deviendra de plus en plus une industrie à forte

densité de capital.

Les constructeurs nord-américains préconisent le concept

d'une voiture "universelle" qui serait montée dans de nombreux pays utilisant des pièces fabriquées dans un nombre plus

restreint d'usines très efficaces sur le plan des économies

d'échelle, et réparties dans moins de pays! Le véhicule et ses pièces seraient conçus sur un même modèle, modifié le moins

PERSPECTIVES D'EMPLOI À MOYEN TERME
L'INDUSTRIE CANADIENNE DE L'AUTOMOBILE

Neil MacDonald

Le secteur de l'automobile est une des principales industries de fabrication au Canada; à son apogée, en 1978, il employait 118 000 travailleurs, mais ce nombre était passé à 98 000 en 1980. Ce secteur, qui doit composer avec de rapides changements technologiques, doit aussi soutenir la forte concurrence des importations. Étant donné que l'industrie canadienne de l'automobile a été intégrée à celle des États-Unis en vertu du Pacte de l'automobile, la production et l'emploi dans ce secteur sont, au Canada, fortement tributaires de la taille du marché et des importations aux États-Unis. Ces dernières se sont accrues de façon phénoménale depuis 1979. Cependant, sous les pressions du gouvernement américain, le Japon a restreint ses exportations vers ce pays et, au moment de la rédaction de cette étude, le gouvernement du Canada n'avait pas encore réussi à conclure une entente analogue.

Le secteur de la fabrication automobile (véhicules et pièces) constitue un choix logique pour l'élaboration d'un profil de secteur de l'emploi: Qu'est-ce que ce secteur actuellement? Pourquoi? Quelles sont les forces qui en façonneront l'avenir? Quelle sera la forme probable de cet avenir en termes d'emploi total et d'emploi par spécialisation?

L'industrie automobile à l'échelle internationale
dans les années 1980

De nombreux facteurs se sont conjugués pour faire des années 1980 une période de transformations profondes dans l'industrie automobile mondiale. Le coût de l'énergie a monté

<u>ÉTUDE N°</u>	<u>AUTEUR</u>	<u>TITRE</u>
28	Peat, Marwick et collaborateurs	Perspectives d'emploi à moyen terme: industrie canadienne de la fabrication de machines et d'équipement
32	H. Schwartz	Perspective d'emploi à moyen terme: certains sous-secteurs de l'industrie électronique (The Medium Term Employment Outlook: Selected Subsectors of the Electronics Industry)

Pour mieux comprendre la demande à moyen et à long termes de main-d'oeuvre, le Groupe d'étude a commandé des analyses des secteurs suivants de l'économie canadienne: automobile; machinerie; électronique; finance, assurance et immobilier; accueil; et construction. Ces six études devraient être envisagées comme une approche collective permettant de déterminer la demande de main-d'oeuvre par catégorie professionnelle dans une perspective de trois à dix ans. Il se pourrait donc que le lecteur trouve utile de se reporter aux autres analyses de cette série. Voici quels en sont les auteurs et les titres. Bien que les études soit disponibles dans la langue de l'auteur, ce condensé contient des sommaires et en français et en anglais.

ÉTUDE N°	AUTEUR	TITRE
9	A.E. Daley	Perspectives d'emploi à moyen terme: le finance, l'assurance et l'immobilités (The Medium Term Employment Outlook: Finance, Insurance and Real Estate Sector)
19	B.A. Keys D.M. Caskie	Perspectives d'emploi à moyen terme: la construction (The Medium Term Employment Outlook: Construction Industry)
21	N. MacDonald	Perspectives d'emploi à moyen terme: l'industrie canadienne de l'automobile (The Medium Term Employment Outlook: Canadian Automotive Industry)
25	S. Moreau	Prospective à moyen terme de l'emploi: Planification de la main-d'oeuvre dans l'industrie de l'accueil d'ici 1990. (The Medium Term Employment Outlook: Manpower Planning in the Hospitality Industry to 1990)

ÉTUDE TECHNIQUE N°21

SOMMAIRE

Perspectives d'emploi à moyen terme:
l'industrie canadienne de l'automobile

(The Medium-Term Employment Outlook:
Canadian Automotive Industry)

Neil MacDonald

Juillet 1981

aide financière, nous soulevons les questions suivantes:

1. Dans quelle mesure le stimulant financier est-il explicitement ou implicitement lié à des objectifs d'emploi?
2. Dans quelle mesure le stimulant financier a-t-il contribué à la création (ou au maintien) d'emplois permanents?

Autant que nous puissions le constater, une seule entreprise s'est engagée explicitement à "essayer le plus possible" d'atteindre des objectifs d'emploi précis. A remarquer que l'aide financière n'a pas été accordée sous réserve que ces objectifs soient atteints.

D'après notre étude, il semble que les investissements dans les projets de mise en valeur des ressources naturelles ne permettent pas de créer un grand nombre d'emplois permanents, car ils tendent à être axés sur les capitaux, les emplois créés étant temporaires et liés à la construction. L'infrastructure nécessaire à ces projets (soit la forme la plus commune d'intervention de l'Etat) est également axée sur les capitaux et suppose donc une distorsion qui privilégie la création d'emplois temporaires. Enfin, comme l'infrastructure est subventionnée et que l'emploi ne l'est pas, les entreprises sont portées à investir exagérément dans une technologie axée sur les capitaux et font appel à moins de travailleurs, même dans les régions où le chômage est élevé.

Notre analyse comparative nous amène à conclure que lorsque les objectifs d'emploi représentent la principale raison de l'intervention de l'État, le stimulant financier à privilégier serait une subvention directe impossible qui ne serait accordée que moyennant la réalisation d'objectifs précis en matière d'emploi. Un tel stimulant permet d'harmoniser les incitations du secteur privé et les objectifs de la politique publique. La subvention pourrait être accordée par l'intermédiaire du marché de capitaux pour accorder à l'entreprise le contrôle des ressources courantes. Ce genre de stimulant ne favorise pas indûment l'injection de capitaux; n'amène pas le public à assumer d'une façon disproportionnée le risque que présente l'entreprise sur le plan du fonctionnement et (ou) sur le plan financier; le risque de perte entre le moment où la subvention est prélevée sur les deniers publics et celui où le bénéficiaire la reçoit sera moins grand si la subvention est impossible; et, enfin, ce genre de stimulant peut s'appliquer à presque toutes les situations où l'on pourrait faire appel à l'aide de l'État.

Dans le cadre de notre enquête, nous étudions l'octroi de stimulants financiers dans un certain nombre de cas précis. Les bénéficiaires vont des entreprises en difficulté financière à celles qui sont en pleine activité ou celles qui viennent d'ouvrir leurs portes.

La subvention directe différée n'a été utilisée que dans un seul cas (Les Produits forestiers Tembec). Cependant, cette subvention a été accompagnée d'une aide financière plus immédiate de la part du gouvernement provincial.

Dans le cas des entreprises en pleine activité, nous avons estimé le coût de la garantie d'une partie de la dette à long terme au sein de huit entreprises canadiennes. En ce qui a trait aux entreprises qui ont en fait bénéficié d'une

dans la plupart des cas intimement liés. Par conséquent, l'évaluation financière peuvent également avoir d'importantes répercussions sur le plan de l'emploi. Ces facteurs sont (1) le risque que présente le fonctionnement de l'entreprise et (2) le risque financier inhérent à la structure de l'investissement (y compris l'établissement de l'échéancier des dettes et les raisons implicites qui motivent les gestionnaires et les actionnaires à délaisser une entreprise qui roule). Notre rapport examine en détail les répercussions de ces facteurs sur le plan de l'emploi.

Nous étudions également chacun des principaux types de stimulant, à savoir les subventions directes, les stimulants fiscaux, les prêts assortis de conditions de faveur et les garanties de prêts. Notre analyse porte plus spécialement sur une estimation de la valeur, sur le marché privé, de chaque forme d'intervention ainsi que sur le coût actuel des ressources que l'intervention met en jeu. La valeur d'un stimulant peut également être comparée de façon significative au nombre et au genre d'emplois créés (par exemple temporaires ou permanents, continus ou nouveaux, présentant ou non un élément de risque pour la société) pour voir si les ressources publiques sont judicieusement affectées.

Vient ensuite la façon dont chaque type d'intervention pousse ou non les cadres à sélectionner des projets qui présentent des avantages inférieurs à la normale sur le plan de l'emploi ou à gérer des projets permanents dans des conditions moins qu'optimales. Ces "effets d'incitation" comportent des répercussions quant aux choix à faire entre les différentes formes d'intervention, de même que pour ce qui a trait aux ententes, aux restrictions et aux conditions d'exécution nécessaires pour veiller à ce que les deniers publics soient utilisés à bon escient.

MÉTHODOLOGIE POUR L'ÉVALUATION DES STIMULANTS FINANCIERS A LA CRÉATION D'EMPLOIS

Donald R. Lessard, Carliss Y. Baldwin et Scott P. Mason

Ce rapport examine comment les stimulants financiers peuvent permettre d'atteindre les objectifs liés à l'emploi. Nous avons pour but premier d'étudier les sources d'asymétrie réelle ou éventuelle entre le coût budgétaire pour le secteur public d'un stimulant financier et le comportement du secteur privé qui s'ensuit.

Ce comportement du secteur privé peut différer des attentes du gouvernement lorsque le stimulant offre des possibilités que les analystes du secteur public n'avaient pas prévues. Par exemple, pour créer des emplois dans une région particulière, le gouvernement fédéral pourrait garantir la dette d'une entreprise qui présente un élément de risque. Cependant, les entrepreneurs du secteur privé ont toujours le choix de fermer leurs portes si les affaires vont mal. Le cas échéant, la société aurait vraiment investi dans une entreprise qui s'est révélée peu ou pas profitable pour le public. Lorsqu'on utilise les stimulants financiers pour influencer sur les décisions du secteur privé, il est important de comprendre les répercussions probables du stimulant sur le processus de prise de décisions du secteur privé et de son efficacité à promouvoir des objectifs d'emploi précis.

Pour assurer que les stimulants soient appropriés, il est essentiel d'évaluer la situation financière d'une entreprise en déterminant les sources de risque au sein de l'entreprise et la mesure dans laquelle elles contribuent au risque total pour la société. Même si une recherche empirique plus poussée s'impose, il semble, à quelques exceptions près, que le risque des entreprises et des industries sur le plan de l'emploi, tel que perçu par la société, et le risque total lié à l'investissement soient

ÉTUDE TECHNIQUE N°20

SOMMAIRE

Méthodologie pour l'évaluation des stimulants
financiers à la création d'emplois

(A Methodology for Evaluating Financial
Incentives to Create Employment)

Donald R. Lessard, Carliss Y. Baldwin et Scott P. Mason

Juillet 1981

- Que la formation et l'accréditation des apprentis soient uniformisées au Canada. Cela améliorerait leur mobilité, leur permettant ainsi d'occuper les postes disponibles dans d'autres provinces et de terminer leur cours durant les périodes de faible demande dans certaines régions.
- Que des méthodes visant à modifier la façon classique de former les apprentis soient étudiées afin de réduire la durée des cours menant à l'accréditation.
- Que les travailleurs de spécialisation moyenne soient formés afin d'atténuer les pénuries de main-d'œuvre à court et à long terme, de réduire le chômage et de permettre aux travailleurs de se perfectionner.
- Que des technologues et des techniciens soient davantage embauchés pour suppléer l'insuffisance d'ingénieurs de la construction.
- Que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, de concert avec le Conseil pour l'expansion de l'industrie de la construction, étudie les différentes possibilités d'améliorer la productivité, au moyen du réaménagement des horaires de travail et de mesures administratives et, même, par l'utilisation d'une nouvelle technologie.
- Si ces mesures n'arrivaient pas à augmenter suffisamment l'offre, on pourrait agir sur la demande de la façon suivante:
 - Songer à la possibilité d'établir un calendrier des différents chantiers pour éviter que la demande maximale de main-d'œuvre pour chacun de ces projets se fasse sentir en même temps.
 - Songer à la possibilité de modifier l'organisation ou l'envergure des travaux.

La première proposition de l'étude vise la création d'une banque de données sur la main-d'oeuvre qui puisse fournir, selon les régions et les professions, des projections à court, à moyen et à long terme sur l'offre et la demande de travailleurs spécialisés de la construction. C'est la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada qui devrait mettre le système en place, mais par la suite le système devrait fonctionner indépendamment, sous la direction de tous les principaux intéressés de l'industrie de la construction.

Nous proposons en outre que de nouvelles voies de communication soient établies à la Commission et que de nouvelles attributions soient délimitées afin de mieux coordonner, à l'échelle nationale, les renseignements sur l'offre et la demande de travailleurs spécialisés de la construction.

Voici diverses propositions qui visent à l'harmonisation de l'offre et de la demande de travailleurs spécialisés et qui comprennent des stratégies à court et à long terme:

Stratégies à court terme

- Améliorer les mesures visant à favoriser la mobilité, notamment la mobilité entre les industries, entre les secteurs, entre les professions et la mobilité géographique, et éliminer les obstacles qui l'entravent.
- Continuer de recevoir des immigrants au Canada, surtout en qualité de travailleurs temporaires et lorsque la demande ne peut être satisfaite autrement.

- Que le surtemps soit considérée comme une solution traditionnelle aux pénuries de main-d'oeuvre, mais qu'il soit tenu compte de l'effet inflationniste des sommes versées à ce titre et de la possibilité que le recours excessif aux heures de travail supplémentaires ait des répercussions défavorables sur la productivité.

Trois changements importants sont en cours ou sont prévus dans l'industrie canadienne de la construction au cours des années 1980 et 1990:

- Une diminution marquée de la construction résidentielle au profit de la construction non résidentielle et une augmentation sensible des travaux de rénovation dans le secteur de la construction résidentielle.

- Une augmentation importante du nombre des grands projets de construction industrielle prévus pour l'ensemble du Canada. La mise en oeuvre de ces projets exigera un nombre considérable de travailleurs spécialisés.

- La croissance dans le secteur de la construction sera surtout concentrée en Alberta et en Saskatchewan.

On prévoit de graves pénuries de tuyauteurs, de soudeurs, de chaudronniers, de mécaniciens-monteurs et d'ingénieurs pour les années 1980. C'est surtout le nombre des grands projets de construction, le moment où ils seront mis en oeuvre et leur emplacement qui détermineront la période où ces pénuries seront le plus graves.

Les pénuries découleront principalement de ces grands projets, mais il se peut que ceux-ci puissent attirer les travailleurs nécessaires, déplaçant ainsi les principales pénuries vers d'autres chantiers du secteur privé et des travaux publics.

Il n'existe pas de données exhaustives sur l'offre et la demande de travailleurs spécialisés de la construction. Les provinces de la Nouvelle-Ecosse, de la Saskatchewan et de l'Alberta, de même que les États-Unis, ont toutefois mis sur pied des banques de données sur la main-d'oeuvre qui pourraient servir de base à l'élaboration d'un système analogue pour l'ensemble du Canada.

ÉTUDE N°	AUTEUR	TITRE
28	Peat, Marwick et collaborateurs	Perspectives d'emploi à moyen terme: industrie canadienne de la fabrication de machines et d'équipement
32	H. Schwartz	Perspective d'emploi à moyen terme: certains sous-secteurs de l'industrie électronique (The Medium Term Employment Outlook: Selected Subsectors of the Electronics Industry)

Pour mieux comprendre la demande à moyen et à long termes de main-d'oeuvre, le Groupe d'étude a commandé des analyses des secteurs suivants de l'économie canadienne: automobile; machinerie; électronique; finance, assurance et immobilier; accueil; et construction. Ces six études devraient être envisagées comme une approche collective permettant de déterminer la demande de main-d'oeuvre par catégorie professionnelle dans une perspective de trois à dix ans. Il se pourrait donc que le lecteur trouve utile de se reporter aux autres analyses de cette série. Voici quels en sont les auteurs et les titres. Bien que les études soit disponibles dans la langue de l'auteur, ce condensé contient des sommaires et en français et en anglais.

ÉTUDE N°	AUTEUR	TITRE
9	A.E. Daley	Perspectives d'emploi à moyen terme: le finance, l'assurance et l'immobilités (The Medium Term Employment Outlook: Finance, Insurance and Real Estate Sector)
19	B.A. Keys D.M. Caskie	Perspectives d'emploi à moyen terme: la construction (The Medium Term Employment Outlook: Construction Industry)
21	N. MacDonald	Perspectives d'emploi à moyen terme: l'industrie canadienne de l'automobile (The Medium Term Employment Outlook: Canadian Automotive Industry)
25	S. Moreau	Prospective à moyen terme de l'emploi: Planification de la main-d'oeuvre dans l'industrie de l'accueil d'ici 1990. (The Medium Term Employment Outlook: Manpower Planning in the Hospitality Industry to 1990)

ÉTUDE TECHNIQUE N°19

SOMMAIRE

Perspectives d'emploi à moyen terme:
la construction

(The Medium-Term Employment Outlook:
Construction Industry)

B.A. Keys et D.M. Caskie

Juillet 1981

Le scénario de croissance rapide se caractérise par une reprise ferme par rapport à la faible croissance de 1980 et 1981. Cette hypothèse se fonde sur l'éventualité d'une expansion du commerce suscitée par le rétablissement économique des États-Unis et l'amorce d'un cycle relativement vigoureux d'investissement. L'inflation, d'environ 10 % en 1980 et 1981 devrait diminuer pendant la première moitié de la décennie pour s'établir à un taux moyen de 6 % par année pour la seconde moitié. Cette croissance réelle suscite une croissance de l'emploi de 2,2 % en moyenne pour la période 1980-1985 et de plus de 2 % par année ensuite, jusqu'en 1990. À cela s'ajoute une croissance de la population active de 2 % en moyenne pour la première moitié et de 1,8 % pour la seconde, de sorte que le taux de chômage fléchira progressivement à tout juste un peu moins de 5 % en 1990.

Pour ce qui est du scénario de croissance lente, la principale différence réside dans le fait que la reprise envisagée pour la première moitié de la décennie sera caractérisée par une croissance globale beaucoup moins vigoureuse, combinée à un taux d'inflation plus élevé. La croissance de l'emploi est donc plus faible et le taux de chômage fléchit à peine.

Notre étude donne un bref aperçu du milieu macro-économique des cadres de planification de base et comprend une analyse détaillée de leurs répercussions sur le marché du travail. Il décrit brièvement chacun des quatre scénarios et compare les différences de chacun par rapport au cas type. L'étude se termine par un examen de certains des grands domaines d'incertitude liés au cadre de planification économique et aux perspectives du marché du travail et par un sommaire des problèmes éventuels qui pourraient surgir dans certains domaines. Des tableaux récapitulatifs pour chaque scénario figurent en appendice.

Le tableau qui suit rassemble les principaux indicateurs économiques des cadres de planification.

Cadre macro-économique				
(taux de croissance annuel moyen, en pourcentage)				
Croissance rapide		Croissance lente		
1980-1985	1986-1990	1980-1985	1986-1990	
3.2	3.7	2.7	3.6	PNB réel
7.4	5.9	8.4	6.1	IPC
1.0	1.5	0.8	1.6	Productivité
2.0	1.8	2.0	1.8	Population active
2.2	2.1	1.9	1.8	Emploi
6.6	4.9	7.9	7.2	Taux de chômage
(fin de la période)				

En établissant nos projections, nous n'avons pas essayé de prédire l'avenir, mais bien de mettre au point un cadre systématique de planification qui traduit l'interdépendance de différents secteurs de l'économie. Nous devons à cette fin nous appuyer sur un grand nombre d'hypothèses qui traduisent les meilleures estimations possibles établies à partir des renseignements actuellement disponibles concernant l'évolution future de l'économie. Si nous acceptons l'incertitude inhérente à ces hypothèses, il est alors souhaitable non seulement de disposer d'un cadre de planification, mais aussi de comprendre que ce cadre est sensible aux variations de ces hypothèses.

Nous avons donc élaboré deux cas types. Ils représentent une gamme de situations possibles dans lesquelles, selon nous, évoluera fort probablement le rendement global de l'économie canadienne au cours des années 1980. Le scénario de croissance lente suppose une expansion économique modeste et une inflation relativement forte, tandis que le scénario de croissance rapide fait état d'une expansion rapide de l'économie canadienne accompagnée de pressions plus grandes sur les marchés du travail. En raison des marchés du travail plus restreints que ce scénario suppose, nous l'avons utilisé pour examiner les répercussions sur les marchés du travail du Canada qui pourraient être marquées par des transformations économiques soudaines.

Nous avons établi quatre scénarios où les hypothèses principales diffèrent du cas type. En comparant ces scénarios à notre cas type il nous a été possible d'examiner la sensibilité de l'économie canadienne et des marchés du travail à certaines incertitudes.

L'étude vise à donner un aperçu de la courbe de la demande et de l'offre de main-d'oeuvre qui se dessinera probablement au cours de la prochaine décennie. Les perspectives du marché du travail ne sont pas indépendantes de l'évolution de la situation macro-économique que connaîtra l'économie canadienne. Par conséquent, nous commençons par des projections sur le rendement de l'économie canadienne au cours de la prochaine décennie. Nos projections doivent porter non seulement sur la taille globale et le taux de croissance de l'économie, mais aussi sur les transformations de sa composition structurelle. A cette fin, nous avons utilisé le modèle Informetrica, grand modèle macro-économique simultané semblable, de par sa structure, à la famille de modèles CANDIDE, pour produire des projections détaillées sur l'économie canadienne jusqu'en 1990.

L'utilisation d'un grand modèle simultané présente des avantages certains. Il nous permet entre autres d'incorporer toute une masse d'informations qui comprennent non seulement des mesures de l'activité économique passée, mais aussi des estimations concernant les liens entre les diverses composantes de l'activité économique, fondées en grande partie sur une théorie économique bien établie.

Le modèle garantit également l'uniformité de toutes les données utilisées grâce aux cadres comptables qui y sont intégrés. De plus, le modèle fournit un cadre officiel permettant de reproduire nos résultats, d'examiner et d'interpréter les façons dont ils ont été produits et de tester les effets de données nouvelles ou différentes sur nos projections.

ÉTUDE TECHNIQUE N°18

SOMMAIRE

Les marchés du travail canadiens dans les années
1980 aperçu macro-économique

(Canadian Labour markets in the 1980s:
A Macroeconomic Overview)

Informetrica Ltd.

Juillet 1981

Pour ce qui est de l'accroissement prévu de la demande de recyclage en raison de changements technologiques, une attention spéciale devrait être accordée aux besoins des femmes. A cet égard, il y aurait lieu d'établir des programmes de formation à temps partiel, des cours de formation axés sur l'emploi pour permettre aux femmes de se familiariser avec un cadre de travail donné, ou encore de courts stages pour aider les femmes à acquérir la confiance et l'information qui leur manquent.

Elizabeth Humphreys

Le document traite des répercussions possibles de la micro-technologie sur le travail des employés de bureau. Les questions analysées comprennent: 1) le niveau d'emploi; 2) le recyclage et le perfectionnement des travailleurs pour répondre aux nouveaux besoins en compétences; 3) les possibilités d'avancement et 4) les mécanismes d'adaptation à l'emploi qui existent pour rendre les employés moins vulnérables aux pertes d'emploi découlant de l'adoption de la technologie micro-électronique dans les bureaux. Le document se termine par l'énumération de problèmes urgents que doivent étudier les décideurs:

- Il est nécessaire d'affecter des fonds à la recherche et à l'élaboration de programmes en vue de déterminer l'impact économique et social de la technologie micro-électronique. - On doit accorder plus d'importance à l'élaboration de bases de données pertinentes et de modèles de prévisions adéquats.

- Des ressources additionnelles devraient être affectées en vue d'atténuer les pénuries de travailleurs hautement spécialisés du domaine de l'informatique tels les spécialistes en logiciel, les ingénieurs-concepteurs et les analystes fonctionnels.

- Les conseillers en placement doivent être au courant des nouvelles exigences liées au travail de bureau s'ils veulent pouvoir offrir des services efficaces de counseling.

- La formation préparatoire ainsi que la formation visant ceux ou celles qui reviennent sur le marché du travail devraient être orientées vers l'acquisition de compétences professionnelles générales et de connaissances plus générales pour permettre aux nouveaux actifs de mieux s'adapter et de s'intégrer au marché du travail.

- Les programmes d'adaptation à l'emploi doivent être évalués en fonction des nouveaux besoins des travailleurs et de l'industrie découlant de la prolifération de la micro-technologie sur le marché du travail.

ÉTUDE TECHNIQUE N°17

SOMMAIRE

L'évolution technologique et le travail de bureau

(Technological Change and the Office)

Elizabeth Humphreys

Juillet 1981

- 1) L'élimination générale des tarifs entraînerait des gains importants sur le plan de l'efficacité et n'aurait que relativement peu d'effets sur l'emploi. Il serait des plus utile que cette élimination se fasse dans le cadre de l'accord de libre-échange conclu entre le Canada et son principal partenaire commercial, les États-Unis, négocié aux termes de l'article 24 du GATT.
- 2) La protection inhabituellement élevée accordée, dans la plupart des cas par l'intermédiaire de mesures non tarifaires comme les contingents ou les subventions, à des industries particulières (vêtement, chaussure et construction navale) se révèle très onéreuse. Par conséquent, avant de négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis, ce qui prendrait sans doute beaucoup de temps, des gains importants sur le plan de l'efficacité pourraient être réalisés si l'on régularisait les mesures de protection par la réduction des barrières tarifaires ou non tarifaires dans ces industries.

Pour éprouver davantage la fiabilité du modèle, nous avons étudié à fond, cas par cas, les industries pour lesquelles les mesures de protection coûtent le plus cher.

Pour certaines industries (textiles, construction navale et industrie laitière), une proportion relativement importante des emplois (en 1978) est vulnérable à l'abolition des mesures de protection, tandis que, pour d'autres (vêtement, produits électriques, produits chimiques divers), l'effet net est moindre, en raison des emplois créés dans les usines qui produisent à faible coût et qui équivalent presque aux emplois perdus par suite de la fermeture des entreprises qui produisent à grands frais.

Le coût par emploi varie également, le plus faible étant enregistré dans les industries où le nombre des emplois conservés est le plus grand.

Cependant, il semble probable en général que les coûts liés à la protection d'emplois grâce aux barrières tarifaires ou non tarifaires dépassent, en raison des effets négatifs que cela suppose, les coûts liés aux programmes conçus précisément pour les entreprises et les employés qui seraient touchés par l'abolition des mesures de protection.

Voici les principales conclusions de l'étude:

- 1) Les mesures actuelles de protection tarifaire et non tarifaire protègent moins d'emplois au Canada que l'on ne serait porté à croire;
- 2) Le coût économique par emploi conservé peut être très élevé;
- 3) Le coût et les répercussions sur l'emploi des mesures de protection sont concentrés dans un petit nombre d'industries.

compensés par le nombre net d'emplois conservés; et c) dans le cas contraire, le coût par emploi conservé varie beaucoup d'une industrie à l'autre.

La perte économique imputable aux mesures de protections tarifaires et non tarifaires dans les industries manufacturières canadiennes s'élevait à \$740 millions en 1978. A supposer un taux d'escompte de 10%, ces pertes seraient actuellement évaluées à \$7,4 milliards (et à plus encore en dollars de 1981).

Les avantages nets des mesures de protection se traduisent, selon nos estimations, par 40 000 emplois conservés. Ainsi, il en coûte, en moyenne, quelque 18 500 \$ (dollars de 1978) pour protéger chaque emploi du secteur manufacturier. Signalons que le salaire moyen dans ce secteur au Canada s'établissait à 14 800 \$ en 1978.

Il semble donc que l'économie canadienne y gagnerait si chacun des 40 000 travailleurs protégés était payé pour ne pas travailler, même dans l'hypothèse peu réaliste qu'aucun d'entre eux ne trouverait un autre emploi et que le fait d'être employé ne supposerait aucun coût.

Ce chiffre de 40 000 emplois représente l'effet net de deux tendances opposées. Selon notre modèle, l'abolition des mesures de protection aurait pour effet direct d'entraîner la perte de 148 000 emplois dans les entreprises les moins efficaces, mais que 108 000 nouveaux emplois seraient créés par suite de l'expansion des entreprises qui produisent à faible coût. C'est précisément cette possibilité de rationalisation au sein de l'industrie visant les entreprises les plus efficaces qui représente le principal "coût d'option" des mesures de protection et qui compte pour la plupart des \$740 millions perdus.

fermer leurs portes. En revanche, cette réduction pourrait stimuler la demande pour la production intérieure grâce à son incidence sur les prix intérieurs. Cet effet de stimulation pourrait être assez important pour compenser toute perte d'emplois dans les établissements qui produisent à coût élevé et qui ne pourraient pas soutenir la concurrence des entreprises dont les produits sont moins chers. C'est dire que, dans ces industries, l'effet net du tarif est de réduire l'emploi.

Une barrière tarifaire ou non tarifaire impose deux sortes de coûts économiques: a) par la distorsion de la courbe de consommation, lorsque les prix du marché s'élèvent au-dessus du coût marginal; et b) par la distorsion de la répartition de la production, lorsque les biens proviennent des entreprises intérieures qui produisent à coût élevé au lieu des importations moins cher ou des entreprises intérieures qui produisent à faible coût. D'autre part, les consommateurs pourraient y perdre puisqu'ils auraient ainsi moins de choix si l'on supprimait les tarifs, forçant ainsi certains producteurs canadiens à fermer leurs portes.

L'étude présente une estimation des coûts et des avantages de la protection tarifaire et les compare aux effets de cette protection sur l'emploi.

Nous accordons une attention toute spéciale aux caractéristiques réalistes du comportement des prix dans les industries canadiennes qui doivent soutenir la concurrence des importations.

Nous avons constaté que a) la protection tarifaire et non tarifaire contre les importations suppose en général certains coûts; b) dans biens des cas, ces coûts ne sont pas

Les mesures de protection tarifaires et non tarifaires contre la concurrence des importations varient de beaucoup d'une industrie manufacturière à l'autre au Canada. Ces mesures de protection ont-elles leur place? Telle est la question à laquelle l'étude tente de répondre. Pour chaque industrie, nous donnons des estimations a) des effets de la protection sur la production et l'emploi et b) des coûts de cette protection. On peut ensuite comparer ces deux facteurs pour obtenir le coût par emploi conservé.

Dans notre analyse, nous nous sommes demandé, pour chacune des industries manufacturières, ce qui arriverait si l'on abolissait les droits qui frappent les importations concurrentielles et les intrants matériels de sa production.

La méthodologie utilisée s'écarte de la simple hypothèse du prix unique de la théorie commerciale traditionnelle, selon laquelle les prix des produits intérieurs reflètent intégralement toute modification apportée aux tarifs imposés aux importations concurrentielles. Les économistes qui ont étudié les effets des tarifs sur des marchés particuliers ont constaté qu'en général ce principe ne tient pas. L'aptitude des entreprises canadiennes à tirer profit des mesures de protection semble être tributaire de facteurs comme l'interchangeabilité des importations et des produits intérieurs et la concentration des produits de l'industrie sur le marché.

Une réduction tarifaire pourrait entraîner une diminution de la production et de l'emploi au Canada en obligeant les entreprises qui produisent à coût élevé à

ÉTUDE TECHNIQUE N°16

SOMMAIRE

Le coût de la protection d'emplois dans 100
industries manufacturières canadiens

(The Cost of Protecting Jobs in
100 Canadian Manufacturing Industries)

Tim Hazledine

Juillet 1981

Pour les emplois du secteur permanent, par contre, les coûts d'option collectifs sont un peu inférieurs au salaire en vigueur sur le marché. Cela s'explique en grande partie par le fait que lorsque ces emplois sont créés, ils ont tendance à être comblés en partie par des personnes occupant un emploi dans le secteur temporaire, de sorte que leur nombre s'en trouve réduit, que le chômage baisse et que l'on réalise des économies au chapitre des paiements d'assurance-chômage.

Ces différences entre les emplois du secteur permanent et du secteur temporaire sont plus grandes que tout écart qui pourrait raisonnablement surgir à cause des variations cycliques de l'économie. En effectuant des calculs distincts qui cherchaient à jauger la réalité canadienne, on a constaté que le coût d'option collectif de la main-d'oeuvre pouvait être réduit d'au plus 10 % si l'économie connaissait une récession mineure, d'au plus 20 % si la récession était grave et d'au plus 30 % s'il s'agissait d'une crise. Ces réductions ne s'appliquent évidemment pas pour la durée d'un projet ou d'un programme, mais seulement pour la période pendant laquelle l'économie en est à l'étape indiquée. En temps de récession mineure, le taux d'escompte du coût d'option collectif ne s'appliquerait présument qu'à l'année en cours. Si la récession est forte, le taux d'escompte pourrait valoir pour une année supplémentaire. Dans le cas de crises authentiques, le processus de rétablissement économique pourrait supposément durer jusqu'à trois ans. Ainsi, même dans le pire des cas, aucun taux d'escompte (imputable au chômage cyclique) ne devrait s'appliquer aux déboursés pour une période supérieure à trois ans par rapport à la période en cours.

dans sa nouvelle situation et d'en soustraire les prestations qu'il aurait reçues dans son ancienne situation;

b) Lorsque qu'un travailleur change de situation ou de localité, la société en tire parti dans la mesure où le travailleur verse des impôts plus élevés qu'auparavant. Le rajustement à faire consiste à soustraire du coût d'option individuel les impôts qu'il devrait payer dans sa nouvelle situation et d'y ajouter (comme coût supplémentaire) les montants qu'il devrait cesser de payer parce que sa situation a changé.

c) En ce qui a trait au coût d'option collectif du chômage cyclique, les calculs sont basés sur l'hypothèse que le prix de l'offre d'un chômeur peut tomber sous le salaire en vigueur sur le marché lorsqu'il y a récession ou crise. Dans de tels cas, si l'on prend le taux du marché comme point de départ, on doit le rajuster pour tenir compte de l'excédent que le travailleur lui-même gagne en obtenant un emploi à un salaire plus élevé que le prix auquel il consentirait de travailler.

Dans leurs études préparées pour le compte du Groupe d'étude, Glenday et Jenkins ont recensé certains types d'emplois (qui se retrouvent surtout dans les industries de la pêche, de la foresterie, du tourisme, de la construction et de certains services) qui représentent la masse du chômage au Canada ces dernières années. Ils appellent ce groupe d'emploi le "secteur temporaire" par rapport au "secteur permanent" où le chômage est minime. Les auteurs se sont servis de cette ventilation pour faire certains calculs hypothétiques, mais à notre avis quand même réalistes, sur le coût d'option collectif au Canada.

Il en ressort de façon étonnante que la création d'emplois dans le secteur temporaire est liée à des coûts collectifs qui dépassent le salaire en vigueur sur le marché. Cela s'explique par le fait que les emplois du secteur temporaire (dont bon nombre sont saisonniers) sont en général assortis de périodes assez longues de chômage, ce qui représente un coût collectif supplémentaire.

L'étude a pour but d'examiner la méthode de calcul du coût collectif de la main-d'oeuvre en vue d'une analyse des coûts et avantages des programmes de création d'emplois.

Le coût d'option collectif de la main-d'oeuvre se compose du coût d'option individuel combiné aux facteurs externes. Le coût d'option individuel de la main-d'oeuvre est égal à la compensation qui incitera tout juste un travailleur à entreprendre de plein gré une activité précise. Le coût d'option individuel est égal au prix volontaire de l'offre.

Une fois que l'on établit la correspondance entre le coût d'option et le prix de l'offre, il en ressort deux points importants:

a) En principe, chaque travailleur a autant de coûts d'option distincts de la main-d'oeuvre, que de divers prix de l'offre pour des activités variées, exécutées dans des emplacements divers;

b) Le coût d'option individuel de la main-d'oeuvre n'est de zéro que dans les cas (travail bénévole) où un travailleur accepterait de plein gré de travailler sans compensation. Il n'est certainement pas de zéro pour un chômeur typique.

Le prix de l'offre de la main-d'oeuvre est déterminé d'après le revenu total en espèces, sauf dans les cas de chômage cyclique. Les rajustements effectués sont les suivants:

a) Lorsque qu'un travailleur change de situation ou de localité, la société en tire parti dans la mesure où elle peut s'attendre à lui verser moins d'assurance-chômage dans sa nouvelle situation que dans l'ancienne. Le rajustement à faire est celui d'ajouter au coût d'option individuel les prestations d'assurance-chômage qu'il aurait reçues

ÉTUDE TECHNIQUE N°15

SOMMAIRE

Le coût d'option collectif de la main-d'oeuvre:
problèmes de conception et de mesure examinés
sous l'angle canadien

(The Social Opportunity Cost of Labour:
Problems of Concept and Measurement as
Seen from a Canadian Perspective)

Arnold C. Harberger

Juillet 1981

En deuxième lieu, rien ne justifie que le régime d'assurance-chômage favorise les régions à taux de chômage élevé comme c'est actuellement le cas. Grâce à ce régime, les chômeurs dans les régions où le taux de chômage est le plus élevé sont moins longtemps privés de revenus que les chômeurs dans les régions à forte croissance. D'autre part, les possibilités de s'adonner à des activités marginales tout en étant classé comme chômeur sont beaucoup plus élevées dans les régions rurales à taux de chômage élevé que dans les régions urbaines à forte croissance. Il s'ensuit que les incitations à travailler peuvent être considérablement moindres dans les régions à taux de chômage élevé que dans les régions à forte croissance.

réembourser facilement.

qu'un travailleur ne peut quitter pour ensuite être nous entendons ceux dont la durée est de plusieurs années et la création d'emplois temporaires. Par emplois permanents, des emplois permanents dans ces régions et qu'on renonce à chômage élevé ou d'y être en chômage, ou bien que l'on crée trouve moins intéressant d'habiter les régions à taux de chômage dans une région, il faudra ou bien que le particulier leur emploi a pris fin. En conséquence, pour réduire le toucher des prestations d'assurance-chômage une fois que aux actifs la possibilité de retourner à l'oisiveté et de durée totale du chômage dans une région puisqu'ils offrent dont la durée est inférieure à un an, tendent à prolonger la vraisemblablement efficace. Les emplois temporaires, ceux dans les régions à taux de chômage élevé se révélera modification fondamentale de la nature des emplois offerts périodes de chômage. Pour réduire le chômage, seule une aux taux de chômage, ainsi qu'à y écourter la durée des combler les écarts qui subsistent entre les régions quant prestations de l'assurance-chômage, peu de chose incite à

Quatrièmement, les actifs touchés par le chômage à un moment ou à un autre sont généralement ceux qui sont très souvent en chômage, c'est-à-dire ceux qui sont en chômage au moins une fois tous les quatre ans. Ce groupe représente tout au plus 36 % de la population active canadienne, mais 84 % des périodes de chômage et 89 % du temps en chômage au Canada lui est attribuable. Cela tient au fait que la répartition du taux de roulement (ou du nombre de périodes de chômage par année au sein de la population active) est surtout concentrée chez une certaine partie de la population active, ce qui mène à la conclusion qu'une grande proportion des travailleurs connaissent rarement ou ne connaissent jamais le chômage.

Cinquièmement, la proportion de la population active qui est très souvent en chômage varie beaucoup d'une région à l'autre du pays, soit de 27 % à Edmonton à 58 % à Terre-Neuve. La proportion des actifs qui sont régulièrement en chômage est de 40 % plus élevée en moyenne dans les régions à croissance lente que dans les autres régions où le marché du travail est plus normal. Ce sont les effets conjugués d'une plus grande proportion de la population active touchée par le chômage et des taux de chômage plus élevés des particuliers déjà en chômage qui expliquent les taux de chômage beaucoup plus élevés de l'ensemble de la population active dans les régions à croissance lente par rapport aux autres régions.

Ces résultats mènent à un certain nombre de conclusions liées au comportement du marché du travail et à l'importance des politiques gouvernementales. En premier lieu, en raison des tendances égalisatrices du chômage vécu par les particuliers de toutes les régions et de la générosité des

taux de chômage des particuliers habitant les régions à taux élevé de chômage et traditionnellement caractérisées par une croissance lente (représentées ici par les régions de Terre-Neuve, du Cap-Breton, du Nord-Est du Nouveau-Brunswick, de Shawinigan et de Sept-Îles) étaient généralement plus élevés que dans les autres marchés du travail plus "normaux" du pays (42% par rapport à 32%), cette différence relative (31% plus de chômage chez les particuliers dans les régions à croissance lente) était bien moins considérable que la différence relative de 116 % entre les taux moyens de chômage des régions à croissance lente et ceux des régions où le marché du travail est plus normal, au cours de la période de 1972 à 1979.

Deuxièmement, nous constatons que le système d'assurance-chômage tend à verser des prestations plus généreuses aux chômeurs des régions caractérisées par un taux de chômage élevé. Dans les régions à croissance lente, la proportion de temps pendant laquelle les chômeurs étaient sans revenu atteignait 16 % en moyenne pour la période de 1972 à 1979, soit deux points de pourcentage de moins que les autres régions prises en tant que groupe, et quatre points de pourcentage de moins que les régions à forte croissance comme Edmonton et Calgary.

Troisièmement, les taux de rémunération des travailleurs touchés par le chômage ne semblent pas être inférieurs dans les régions du Canada caractérisées par une croissance lente. Si on établit une comparaison des derniers emplois occupés par les chômeurs dans chaque région, on constate que la rémunération des particuliers dans les régions à croissance lente se situe au milieu de l'échelle de rémunération dans les 19 régions choisies.

Graham Glenday et Glenn P. Jenkins

Dans cette étude, nous avons examiné les caractéristiques du chômage des travailleurs qui ont perdu leur emploi entre 1972 et 1979 dans 19 régions du Canada et qui représentent 58 % environ de la population active. L'emploi et le chômage des travailleurs, au cours de cette période de huit ans, ont été établis à partir de données extraites des dossiers administratifs (un dossier sur dix) du ministère de l'Emploi et de l'Immigration portant sur les demandes de prestations d'assurance-chômage, les registres d'emplois et de certains dossiers d'impôts de particuliers au Canada. À partir de cette base de données, il a été possible d'obtenir des estimations directes de variables telles que le nombre de périodes de chômage, la durée de ces périodes, la proportion des périodes pendant lesquelles des prestations d'assurance-chômage ont été versées et le taux de chômage des particuliers qui étaient en chômage entre 1972 et 1979. Ensuite, à la lumière des résultats, nous avons pu comparer la structure du chômage et les difficultés qu'il entraîne dans une région avec la perspective qu'on a obtenue en comparant les taux de chômage globaux de la population active d'une région à l'autre. Les taux de chômage régionaux sont actuellement utilisés pour déterminer les groupes auxquels s'adresseront de nombreux programmes gouvernementaux d'emploi et de maintien du revenu.

Nous présentons ici un certain nombre de résultats importants. Tout d'abord, nous avons constaté que le taux de chômage varie grandement d'une région à l'autre du pays (de 3,3 % à Edmonton à 17,6 % au Nord-Est du Nouveau-Brunswick), mais que la proportion moyenne du temps passé en chômage présente davantage de similitudes. Même si les

ÉTUDE TECHNIQUE N°14

SOMMAIRE

Caractéristiques du chômage des particuliers

(The Unemployment Experience of Individuals)

Graham Glenday et Glenn P. Jenkins

Juillet 1981

La principale conclusion qu'on puisse tirer de ces résultats est que les politiques en matière d'emploi, lorsqu'elles visent précisément les chômeurs qui témoignent de certaines caractéristiques socio-économiques, ont peu de chances de réduire sensiblement le niveau global du chômage au Canada. Même si nous prenions neuf variables socio-économiques courantes et que nous élaborions un programme inspiré de ces caractéristiques, il est peu probable qu'elles permettraient de repérer les travailleurs qui sont le plus touchés par le chômage. En général, nous constatons que les caractéristiques de l'emploi, telles que le caractère permanent de l'emploi (durée de la période d'emploi), les compétences requises, le salaire et le caractère saisonnier de l'industrie sont plus importantes pour déterminer le chômage vécu que les caractéristiques de l'individu (c.-à-d. son âge, son sexe, ses charges de famille) ou la variabilité de la durée moyenne du chômage de la personne.

Ces résultats devraient amener les concepteurs des politiques d'emploi à s'éloigner des programmes d'emploi qui visent des groupes particuliers pour s'orienter vers des politiques générales de motivation et de prix qui encourageront les travailleurs d'opter pour le chômage. Dans un même temps, les politiques devraient être conçues pour encourager la création d'emplois de plus longue durée et pour décourager la prolifération des emplois saisonniers, peu spécialisés et faiblement rémunérés qui ont tendance à favoriser de longues périodes de chômage.

Les résultats de l'étude montre que le sexe du chômeur

influe peu sur la proportion de temps qu'il consacra au

travail. Les personnes qui travaillaient moins de 30 % du temps

ont tendance à occuper des emplois assez peu spécialisés. Pour

l'échantillon complet de chômeurs, l'indice moyen de compétence

qu'exigent les emplois exercés était de 0,951. Cependant, dans

le cas des personnes qui travaillaient moins de 30 % du temps,

l'indice se situait à 1,44. Le caractère saisonnier des emplois

qu'occupent les particuliers présente un lien négatif étroit

avec la durée de l'emploi. Dans le cas des personnes qui

travaillaient moins de 30 % du temps, plus de 46 % des emplois

étaient saisonniers alors que chez ceux travaillant plus de 90 %

du temps, moins de 20 % des emplois présentaient cette

caractéristique. Nous avons constaté que les personnes qui ont

travaillé moins de 30 % du temps avaient été sur le marché du

travail une année de moins environ, même si, en moyenne, elles

n'étaient pas plus jeunes que celles qui travaillaient de 30 à

90 % du temps. Ces personnes étaient en moyenne beaucoup plus

longtemps en chômage que celles qui travaillaient plus de 60 %

du temps. Cependant, en examinant de plus près la proportion du

temps où elles étaient employées, nous constatons que la

différence au niveau de leur durée moyenne d'emploi revêt une

plus grande importance. La durée médiane de l'emploi est à

peu près 4,5 fois plus grande chez les personnes qui travaillaient

plus de 90 % du temps, que chez celles qui travaillaient moins de

30 % du temps.

Lorsque plusieurs de ces facteurs sont conjugués et

utilisés pour expliquer la proportion du temps pendant lequel

les particuliers sont en chômage ou travaillent, nous constatons

que l'âge, les compétences, le caractère saisonnier de

l'industrie et le taux de rémunération revêtent une grande

importance sur le plan statistique et ce, avec un haut niveau de

fiabilité. Cependant, pris dans leur ensemble, ces facteurs

n'expliquent qu'un côté bien infime du comportement des

chômeurs.

LE VÊCU DU TRAVAIL DES CHÔMEURS

Graham Glenday et Glenn P. Jenkins

Dans cette étude, nous examinons le vécu du travail des personnes qui ont été en chômage à un moment donné au cours de la période de 1972 à 1979. Le vécu du travail et du chômage des travailleurs canadiens au cours de cette période de huit ans a été établi au moyen d'une base de données comprenant un échantillon des dossiers administratifs (1 sur 10) du ministère de l'Emploi et de l'Immigration concernant les demandes d'assurance-chômage, les relevés d'emplois et certains dossiers d'impôt de particuliers au Canada. À l'aide de ces données, nous avons tracé un tableau du vécu du travail des particuliers au cours de la période pendant laquelle ils étaient sur le marché du travail.

Nous constatons que les chômeurs au Canada ont été effectivement employés pendant une bonne partie de la durée totale où ils étaient sur le marché du travail, mais qu'en général 75 % d'entre eux avaient travaillé 50 % du temps au moins et de ce nombre 50 % avaient travaillé plus de 70 % du temps. Dans les régions à croissance lente, la proportion de temps pendant laquelle les chômeurs sont employés est plus faible que dans les régions à forte croissance, mais aussi la proportion de la population active touchée par le chômage y est beaucoup plus importante.

Même si les travailleurs plus âgés ont tendance à consacrer plus de temps au travail, l'âge semble être un facteur beaucoup plus important pour déterminer si une personne travaillera plus de 90 % du temps qu'il ne l'est quant à la décision de cette personne de consacrer plus ou moins de temps au travail lorsqu'elle se situe dans les 0 à 60 %.

ÉTUDE TECHNIQUE N°13

SOMMAIRE

Le vécu du travail des chômeurs

(The Employment Experience of the Unemployed)
Graham Glenday et Glenn P. Jenkins

Juillet 1981

de l'emploi et du chômage d'une personne. C'est ainsi que la nature des emplois disponibles et les stimulants offerts par les employeurs aux employés pour les garder à leur service sont des variables importantes qui contrôlent la durée du chômage vécu par le travailleur.

à 42,5 semaines. La première période de chômage précédente. De plus, on a constaté que pour les chômeurs qui avaient au moins 2 périodes de chômage complètes, il existait une corrélation faible, bien que statistiquement significative, de 0,13 entre la durée des périodes successives de chômage. En revanche, la corrélation entre les périodes d'emploi complètes successives est beaucoup plus élevée et atteint 0,34.

Cette étude révèle également que les femmes ont tendance à connaître des périodes de chômage et d'emploi plus longues que celles des hommes, de sorte que leur taux de roulement tend à être plus faible. Dans l'ensemble, nous constatons que pour tous les chômeurs, la durée moyenne de l'emploi tend à être reliée positivement à la durée moyenne du chômage. En outre, la durée de la période d'emploi est reliée positivement à la durée de l'activité, mais est reliée négativement à la saisonnalité du secteur d'activité dans lequel le travailleur est employé.

La principale incidence de cette étude sur l'élaboration de politiques est que les chômeurs chroniques, en général, ne peuvent être définis comme étant ceux qui, à un moment donné, connaissent un chômage de longue durée. Ainsi, les programmes qui sont axés sur ces personnes n'allégeront pas à l'avenir le problème du chômage de longue durée parce qu'il sera vraisemblablement vécu par d'autres personnes.

Qui plus est, nous constatons que la durée de la période d'emploi joue un rôle aussi important que la durée de la période de chômage dans la définition du vécu global

durée médiane quant à elle n'est que de 4 semaines. De la même manière, la médiane pour les périodes d'emploi est de 18 semaines, ce qui représente environ 50% de la durée moyenne.

Il est important de savoir si la répartition sous-jacente des durées des périodes de chômage pour une personne est axée vers la droite, de la même façon que la répartition entre tous les chômeurs. Il est très important de connaître cette répartition si l'on veut déterminer la durée des périodes de chômage pour une personne et savoir si une période particulière de chômage est typique du vécu du chômage de cette personne. On peut notamment examiner la répartition des périodes de chômage pour des groupes dont la durée du chômage, par période, est en moyenne semblable sur une période de temps donnée d'au moins 6 ans d'activité. La répartition de ces périodes au sein de ces groupes a montré la même asymétrie que dans le cas des chômeurs individuels. Par exemple, pour les groupes qui avaient connu en moyenne des périodes de chômage dont la durée s'établissait à 24 semaines, la durée médiane d'une période était beaucoup plus faible, soit d'environ 8 semaines.

Une autre optique consiste à vérifier l'hypothèse suivant laquelle "si un chômeur connaît une longue période de chômage, il aura toujours tendance par la suite à connaître un chômage de longue durée". Nous avons comparé toutes les périodes de chômage de longue durée, pour la période visée par l'échantillon, avec la durée de la période subséquente de chômage. Nous avons aussi défini une période de chômage de longue durée comme étant supérieure à 26 semaines et constaté que la durée moyenne de toutes les périodes de chômage répondant à ces critères s'établissait

TENDANCE DE LA DURÉE DES PÉRIODES DE CHÔMAGE ET D'EMPLOI

Graham Glenday et Glenn P. Jenkins

L'étude examine la durée des périodes de chômage et d'emploi des Canadiens qui ont connu le chômage entre 1972 et 1979. Cette analyse a été rendue possible grâce à la base de données des relevés d'emploi et de l'assurance-chômage établie à partir des dossiers administratifs de la Commission de l'assurance-chômage. Cette base de données couvre une période suffisamment longue pour que des analyses, pour la première fois au Canada, portent sur des durées observées et non estimatives des périodes de chômage et d'emploi.

Dans le cadre de l'étude, on définit le chômage comme étant la totalité de la période de non-emploi comprise entre 2 périodes d'emploi, que la personne ait ou non cherché un emploi au cours de cette période. Ainsi, la durée de la période de chômage pourrait en réalité être considérée comme étant la durée de la période de non-emploi. Au moyen de cette définition, nous avons constaté que la durée moyenne de chômage pour les années 1972 à 1979 s'établissait à 11,7 semaines. Simultanément, la durée moyenne de la période d'emploi pour les personnes qui avaient connu le chômage correspondait à 38,3 semaines.

L'élément caractéristique des tendances du chômage et de l'emploi est le degré élevé d'asymétrie que l'on observe dans la répartition de ces statistiques. En effet, même si la durée moyenne du chômage s'établit à 11,7 semaines, la

Juillet 1981

Graham Glenday et Glenn P. Jenkins

(Patterns of Duration of Employment and Unemployment)

Tendance de la durée des périodes de chômage et emploi

SOMMAIRE

ÉTUDE TECHNIQUE N°12

Les auteurs se penchent également sur la nature et les coûts de l'adaptation de la main-d'oeuvre envisagés sous l'angle de l'économie, de même que sur les mesures visant à réduire ces coûts. Les deux méthodes relevées consistent soit à aider les entreprises, sur le point de licencier des travailleurs, à poursuivre leur activité, ce qui aurait pour effet de reporter les coûts de l'adaptation, soit à promouvoir le réembauchage des travailleurs licenciés. Ces deux méthodes sont étudiées en détail.

L'emploi, il semblerait plus indiqué pour le gouvernement d'accorder des fonds aux établissements de formation en fonction du nombre de placements qu'ils suscitent afin d'amener ces établissements à aligner davantage leurs programmes sur les nouveaux besoins. Dans les cas où la formation professionnelle à long terme en établissement est fortement tributaire des fonds de l'Etat, il revient à celui-ci, dans une certaine mesure, de paver la voie. S'il n'est plus possible de répondre à la demande de main-d'oeuvre spécialisée même par l'entremise de l'immigration, il incombe au gouvernement d'identifier et de faire face aux problèmes d'offre liés à l'orientation des programmes de financement et aux règlements.

La dernière section de l'étude porte sur le problème d'adaptation "à la baisse" qui se pose lorsque les secteurs comprennent leur demande de main-d'oeuvre, ce qui entraîne des licenciements. L'évolution de la concurrence internationale commande constamment une adaptation de la répartition des ressources au sein d'une économie. Bon nombre des industries à forte concentration de main-d'oeuvre (vêtement, tricot, textile, chaussure et produits électriques) éprouvent de plus en plus de difficulté à soutenir la concurrence des importations. Ces secteurs ont bénéficié de protections tarifaires et non tarifaires ainsi que d'autres formes d'aide directe pour maintenir leur niveau d'emploi. Cette section s'attache surtout à examiner les problèmes et les politiques d'adaptation de la main-d'oeuvre dans ces secteurs. On y examine les sources de manque à gagner des travailleurs licenciés en plus de donner, à partir de l'analyse de données sur l'expérience des travailleurs licenciés de ces industries, des estimations à ce chapitre. Le versement d'indemnités pourraient faire éclater le lien politique entre le protectionnisme et le manque d'adaptation à l'évolution de la conjoncture économique internationale.

1,5 % par année) permet aux auteurs de montrer le rôle important que ces taux jouent pour atténuer les disparités. On peut s'attendre que les programmes gouvernementaux, adaptés à chaque région et qui contribuent à modifier l'attrait relatif de ces régions sur les plans de l'emploi et du chômage, influent quelque peu sur les taux de migration nette. On peut estimer que les programmes de l'État aident (subvention à la mobilité), remplacent (incitations à l'investissement dans les régions à faible croissance et programmes de création d'emplois) ou empêchent (assurance-chômage) l'adaptation inter-régionale du marché du travail.

La deuxième section traite des problèmes et des politiques d'adaptation "à la hausse", c'est-à-dire les cas où la demande s'accroît plus rapidement que prévu, ce qui entraîne un taux de postes vacants inopinément élevé dans une région où une profession particulière. Les auteurs se servent des données relatives aux pénuries de compétence et aux programmes de formation pour disséminer sur les gains économiques éventuels que l'on pourrait tirer des programmes gouvernementaux qui visent à remplacer ou à promouvoir le fonctionnement normal du marché du travail, c'est-à-dire à adapter l'offre à la demande. Les gains économiques que pourrait entraîner la promotion d'une adaptation plus rapide augmentent selon i) l'importance de la pénurie de main-d'œuvre; ii) l'augmentation à court terme du salaire offert dans une profession particulière; iii) le temps de formation par travailleur spécialisé; iv) la persistance de la pénurie; v) l'ampleur de tout facteur externe positif lié à la main-d'œuvre et suscitée par les emplois additionnels créés pour les travailleurs spécialisés, vi) la rentabilité économique de tout programme permettant de tirer parti plus rapidement des facteurs externes liés aux excédents du marché et à la main-d'œuvre. Lorsqu'il s'agit d'une formation technique plus courte et davantage axée sur

ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE: APERÇU DES
PROBLÈMES ET DES POLITIQUES

Graham Glenday et Glenn P. Jenkins

L'étude donne un aperçu des divers cas d'adaptation de la main-d'oeuvre au Canada, des incitations à l'adaptation du point de vue des travailleurs touchés et du coût et des avantages, pour l'économie, d'un certain nombre de problèmes et de politiques concernant l'adaptation de la main-d'oeuvre. Les auteurs y présentent les modèles conceptuels et les méthodes utilisées pour calculer les coûts et les avantages de divers programmes d'adaptation. Dans la mesure du possible, ils ont fourni des estimations réelles ou y renvoient le lecteur pour illustrer l'ampleur des problèmes d'adaptation et les gains possibles à retirer des politiques en la matière.

Le corps du texte se divise en trois sections. La première traite des disparités régionales de la croissance de l'emploi et du rôle de la migration. Si l'on regarde l'ensemble du Canada, on constate que dans les années 1970 la croissance de l'emploi a culminé à près de 5 % par année en Alberta et atteint le niveau le plus bas, c'est-à-dire quelque 2,25 % par année au Manitoba et au Québec. De telles disparités peuvent entraîner des déséquilibres régionaux du marché du travail pour la main-d'oeuvre en général ou pour certaines compétences. Il n'est cependant pas nécessaire que tous les travailleurs soient mobiles pour que l'on puisse réaliser rapidement l'adaptation du marché du travail. Les travailleurs qui sont disposés à aller travailler dans les régions où la demande est forte diminuent par le fait même la concurrence pour les postes vacants dans les régions où la demande est faible. Une analyse des taux provinciaux de migration nette qui sont apparemment faibles (s'établissant en moyenne à moins de

Juillet 1981

Graham Glenday et Glenn P. Jenkins

(Labour Adjustment: An Overview
of Problems and Policies)

Adaption de la main-d'oeuvre:
aperçu des problèmes et des politiques

SOMMAIRE

ÉTUDE TECHNIQUE N.11

La dernière partie de l'étude propose un certain nombre d'idées, de notions et de critères pour les activités fédérales et provinciales en matière de création d'emplois. Il est clair qu'à ce moment précis de notre histoire, les relations fédérales-provinciales doivent absolument être marquées au coin de la négociation. On reconnaît en outre que les différences régionales et provinciales dicteront diverses méthodes. En ce sens, les programmes devront être assez souples pour pouvoir être adaptés aux économies régionales et provinciales. De plus, on préconise qu'une utilisation judicieuse des mécanismes provinciaux et fédéraux-provinciaux en place s'avèrerait un moyen efficace de mettre en oeuvre ces programmes. Enfin, on étudie la possibilité que les provinces jouent un rôle plus important dans le domaine de la stimulation de l'emploi.

PROGRAMMES DE STIMULATION DE L'EMPLOI EXÉCUTÉS
PAR LES PROVINCES OU LES MUNICIPALITÉS

Michael Decker

Les années 1970 ont été le témoin d'une expansion et d'une diversification rapides du rôle de l'État dans la création directe d'emplois et l'élaboration de programmes de développement de l'emploi au Canada. L'étude vise à recenser, à analyser ainsi qu'à faire l'historique des interventions provinciales et municipales dans ce domaine. A partir de l'expérience des années 1970, des conclusions sont tirées quant au rôle que pourrait jouer les provinces et les municipalités dans ce domaine au cours de la prochaine décennie.

La diversité des mesures liées à l'emploi, combinée au fait qu'elles ont toujours tendance à être à court terme, empêche d'embêter une étude approfondie de chacune de ces mesures. Les principaux programmes ont donc été répartis en catégories et on en a tiré des conclusions générales. L'étude s'attache surtout aux objectifs des programmes, à leurs éléments de structure fondamentaux et aux groupes visés. Plusieurs programmes sont classés et examinés à l'appui des arguments principaux.

Une des questions qu'il vaudrait la peine d'examiner plus à fond, c'est la convergence générale de plusieurs initiatives distinctes en matière de politiques et de programmes et entreprises par les autorités fédérales et provinciales. On peut dégager comme dénominateur la notion du développement économique communautaire, de la planification du développement économique et de la stimulation de l'emploi. Cet aspect de la question est examiné en détail à l'aide de plusieurs études de cas.

ÉTUDE TECHNIQUE N°10

SOMMAIRE

Programmes de stimulation de l'emploi exécutés par
les provinces ou les municipalités

(Programs to Encourage Employment:
The Provinces or Municipalities as Agents)

Michael Decker

Juillet 1981

Ces changements auront des répercussions profondes pour les finissants du secondaire qui arrivent sur le marché du travail. Il est important que les étudiants à ce niveau soient informés des perspectives d'avenir et des besoins des employeurs de ce secteur d'activité. Il faudrait entreprendre de publier régulièrement des renseignements sur l'avenir de ce marché du travail par l'intermédiaire des services d'orientation offerts aux étudiants du secondaire. La diffusion de ces renseignements permettrait également de répartir efficacement les crédits affectés à l'éducation, de façon que les cours qui permettent aux étudiants d'acquérir les compétences appropriées puissent être subventionnés avant même que les nouvelles demandes se manifestent.

Il semble que les transformations technologiques se feront beaucoup plus lentement à l'avenir et que les principaux changements s'opéreront à l'égard du type de compétences recherchées. Les nouveaux actifs devront être beaucoup plus instruits et plus souples pour s'adapter aux nouvelles exigences des emplois. L'ensemble du secteur n'absorbera plus, comme il l'a fait par le passé, un grand nombre de finissants du secondaire peu spécialisés.

pouvaient contribuer à permettre d'avantage aux femmes d'accéder à des postes de gestion intermédiaire. On a fait remarquer que même si l'on s'attend à une croissance lente de la population active, les changements démographiques contribueront sans doute à réduire le nombre des finissants du niveau secondaire et que, par conséquent, la demande réduite de main-d'oeuvre n'aura pas les mêmes répercussions qu'elle aurait eues au cours des années 1970.

Pour arriver à comprendre de façon générale les causes et les possibilités de changement au sein de chaque sous-secteur, un important échantillon de 28 entreprises, choisies en fonction de leur taille et de leur situation actuelle au chapitre des changements technologiques, ont été étudiées de près.

Une série d'hypothèses a été établie en vue de circonscrire trois aspects importants: le milieu de l'entreprise et sa façon de réagir; le niveau de technologie disponible et le rythme prévu d'application de cette technologie; ainsi que la façon dont l'entreprise fait face aux changements sur les plans des groupes professionnels, des compétences requises, de la répartition géographique et des pratiques d'embauchage. Nous avons ensuite rédigé un questionnaire qui portait sur des facteurs clés des marchés du travail dans l'avenir. Un interview approfondi a été étoffé d'un questionnaire détaillé et de renseignements supplémentaires recueillis auprès de représentants du gouvernement et d'associations industrielles.

Toutes les entreprises visées prévoyaient une croissance des actifs et des ventes, mais aucune ne s'attendait à une forte croissance de l'emploi, sauf pour certains groupes spécialisés. Toutes les entreprises affichent un taux élevé de roulement du personnel administratif et prévoyaient donc pouvoir faire face à tout changement important dans leur activité sans trop de bouleversements. Toutes les grandes entreprises interrogées avaient des programmes de formation importants et s'attendaient à pouvoir recycler leurs employés en fonction des nouveaux besoins de l'entreprise. Les personnes interrogées estimaient que la structure institutionnelle de base de l'avancement et de la formation internes et la reconnaissance d'antécédents scolaires divers

de 1961 à 1981, mais la croissance s'est surtout manifestée entre 1961 et 1971. Le ralentissement enregistré au cours de la dernière décennie était imputable en partie à l'automatisation accrue qui a fait disparaître bon nombre d'emplois administratifs de faible niveau et en partie à la conjoncture économique incertaine qui a freiné la croissance des ventes et entraîné d'importants glissements cycliques de l'emploi.

Le recours accru à l'automatisation a également transformé l'ensemble des compétences dont chaque entreprise a besoin. Dans les années 1960, c'est le travail de bureau qui primait, mais l'évolution rapide du traitement électro-nique des données a fait disparaître une bonne partie des activités purement administratives de bon nombre d'emplois. Ces transformations ont attisé la demande de travailleurs plus spécialisés et exigé plus de souplesse de la part des travailleurs débutants. Aux échelons supérieurs, les employés doivent maintenant posséder une formation professionnelle plus poussée, et toutes les industries encouragent leurs employés à se perfectionner sur les plans scolaire et professionnel.

Le travail de bureau représente le domaine où il est le plus probable que des changements technologiques entraînent d'importantes transformations sur les plans de l'organisation et de l'emploi. Celles-ci pourraient s'opérer assez rapidement pour provoquer une désorganisation importante et généralisée du marché du travail. On s'inquiète aussi de ce que la réduction du nombre d'emplois administratifs au profit de postes techniques ou très spécialisés restreigne sérieusement les possibilités d'avancement des femmes ayant un niveau de compétence et de scolarité moins élevé.

PERSPECTIVES D'EMPLOI À MOYEN TERME:
LA FINANCE, L'ASSURANCE ET L'IMMOBILIER

A.E. Daley

Le secteur des finances regroupe trois principales industries: les institutions financières comprennent les maisons d'épargne et de crédit et les établissements qui s'occupent surtout de placements. Le secteur de l'assurance comprend des sociétés d'assurance et de réassurance, de même que des organismes indépendants. Le secteur de l'immobilier regroupe les sociétés qui s'occupent d'activités de courtage en valeur immobilière.

Le secteur des finances emploie environ 500 000 personnes, dont environ 237 000 dans les institutions financières, 150 000 dans l'industrie de l'assurance et quelque 90 000 dans l'immobilier. A peu près 60 % des travailleurs sont des femmes. Quelque 90 % de tous les travailleurs font du travail de bureau et, de ce nombre, environ 80 % sont des femmes. Par le passé, les débutants avaient en général une 12^e ou une 13^e année. Tous les sous-secteurs offrent de la formation en cours d'emploi, de la formation axée sur l'emploi et de la formation axée sur l'entreprise. Cela signifie pour la plupart des employés que leurs compétences ne peuvent guère être utilisées dans d'autres secteurs et même dans d'autres entreprises. Presque tous les emplois sont situés dans des régions métropolitaines, et 70 % de l'emploi total est concentré en Ontario et au Québec.

Au cours des vingt dernières années, le secteur a été caractérisé par une croissance rapide qui, jusqu'à récemment, s'est poursuivie au même rythme que celle des actifs et des ventes. Le nombre d'emplois a plus que doublé

<u>ÉTUDE N°</u>	<u>AUTEUR</u>	<u>TITRE</u>
28	Peat, Marwick et collaborateurs	Perspectives d'emploi à moyen terme: industrie canadienne de la fabrication de machines et d'équipement
32	H. Schwartz	Perspective d'emploi à moyen terme: certains sous-secteurs de l'industrie électronique (The Medium Term Employment Outlook: Selected Subsectors of the Electronics Industry)

Pour mieux comprendre la demande à moyen et à long termes de main-d'oeuvre, le Groupe d'étude a commandé des analyses des secteurs suivants de l'économie canadienne: automobile; machinerie; électronique; finance, assurance et immobilier; accueil; et construction. Ces six études devraient être envisagées comme une approche collective permettant de déterminer la demande de main-d'oeuvre par catégorie professionnelle dans une perspective de trois à dix ans. Il se pourrait donc que le lecteur trouve utile de se reporter aux autres analyses de cette série. Voici quels en sont les auteurs et les titres. Bien que les études soit disponibles dans la langue de l'auteur, ce condensé contient des sommaires et en français et en anglais.

ÉTUDE N°	AUTEUR	TITRE
9	A.E. Daley	Perspectives d'emploi à moyen terme: le finance, l'assurance et l'immobilités (The Medium Term Employment Outlook: Finance, Insurance and Real Estate Sector)
19	B.A. Keys D.M. Caskie	Perspectives d'emploi à moyen terme: la construction (The Medium Term Employment Outlook: Construction Industry)
21	N. MacDonald	Perspectives d'emploi à moyen terme: l'industrie canadienne de l'automobile (The Medium Term Employment Outlook: Canadian Automotive Industry)
25	S. Moreau	Prospective à moyen terme de l'emploi: Planification de la main-d'oeuvre dans l'industrie de l'accueil d'ici 1990. (The Medium Term Employment Outlook: Manpower Planning in the Hospitality Industry to 1990)

ÉTUDE TECHNIQUE N°9

SOMMAIRE

Perspectives d'emploi à moyen terme: la finance,
l'assurance et l'immobilier

(The Medium-Term Employment Outlook:
Finance, Insurance and Real Estate Sector)

A.E. Daley

Juillet 1981

Il y aurait lieu d'établir une sorte de registre ou de système de présentations pour que les femmes qui désirent exercer une profession non traditionnelle puissent être présentées à des employeurs d'industries qui font face à des pénuries de main-d'oeuvre. En outre, il faudrait lancer une campagne dynamique de publicité pour amener les femmes à exercer des professions non traditionnelles, la définition de ces professions devant être aussi élargie.

Enfin, il faut accroître les allocations de formation et de subsistance pour permettre aux femmes ayant des responsabilités familiales de participer aux programmes de formation.

traitement auquel elles sont sujettes est, dans la plupart des cas, la rançon de leur statut mal assuré dans un milieu hostile exclusivement masculin.

Ces problèmes ne sont pas faciles à résoudre, mais il faut d'abord admettre que les femmes sont essentiellement victimes de discrimination sur le marché du travail. Il s'agit de discrimination systémique ou structurelle, et il incombe au gouvernement d'établir et d'appliquer des règles pour l'éliminer.

Il faut envisager sérieusement la possibilité d'adopter des mesures pour assurer le respect de l'obligation contractuelle qui représente un des moyens à la disposition de la CEIC pour juguler la discrimination systémique.

En ce qui concerne les subventions à la formation dans des métiers non traditionnels, la CEIC devrait examiner les industries en expansion qui peuvent offrir des salaires plus élevés et une meilleure sécurité d'emploi. En outre, pour maximiser les chances qu'ont les femmes d'exercer avec succès une profession non traditionnelle, la CEIC devrait envisager de leur offrir une formation préalable qui comprendrait non seulement l'orientation professionnelle, mais aussi des cours spéciaux pour les aider à s'affirmer et à combattre les attitudes négatives et sexistes auxquelles elles se heurteront au travail.

Les conseillers des CEC devraient avoir une meilleure formation en counselling plutôt que de se contenter de boucher les trous ou d'essayer de respecter les contingents, et ils devraient changer leur tendance à confiner les femmes dans des professions liées au travail de bureau et aux activités connexes.

Deuxièmement, la réduction des allocations de formation et des allocations pour personnes à charge en 1979 a entraîné une diminution sensible du nombre des femmes stagiaires.

Troisièmement, en raison de la définition étroite que l'on donne de l'expression "emploi non traditionnel", les subventions à la formation ne sont accordées que pour 203 groupes de professions dont bon nombre sont exercées dans des petites entreprises où les travailleurs ne sont pas syndiqués et où les possibilités d'emploi sont limitées. En 1978, 75 % des subventions salariales ont été versées à de petites entreprises comptant au plus 20 travailleurs non syndiqués. Dans de telles circonstances, les femmes risquent de devenir une main-d'oeuvre bon marché, sans défense contre les licenciements et le chômage. En 1975, un sondage effectué auprès des femmes qui avaient terminé leur formation dans une profession non traditionnelle a révélé que trois mois après avoir terminé leur formation, elles gagnaient 67 dollars de moins par semaine que les hommes pour le même travail.

Quatrièmement, de nombreux syndicats s'opposent fortement à ce que les femmes aient accès aux professions spécialisées. Ils tiennent ces métiers pour la classe gardée des hommes et entretiennent la vieille mentalité qui confine les femmes à certains domaines de travail. Comme les employeurs doivent s'en tenir à des listes d'ancienneté, l'accès des femmes aux professions non traditionnelles et les efforts de la CEIC à cet égard s'en trouvent sapés.

En dernier lieu, les femmes qui réussissent à décrocher un emploi non traditionnel se heurtent à toutes sortes d'attitudes et de pratiques négatives et discriminatoires de la part de leurs collègues et de leurs employeurs. Le

ETUDE SUR L'ACTIVITE DES FEMMES DANS LES PROFESSIONS NON TRADITIONNELLES

Leah Cohen

Quoique le taux d'activité des femmes se soit accru du tiers environ depuis 1966 et que plus de 50 % de toutes les femmes d'âge actif fassent actuellement partie de la population active, leur situation ne s'améliore pas. La ségrégation professionnelle était encore plus répandue en 1979 qu'en 1970. L'écart entre les salaires des hommes et des femmes continue de s'élargir, et le taux de chômage des femmes demeure plus élevé que celui des hommes. Il est particulièrement important de noter ce phénomène, car un nombre croissant de femmes travaillent pour assurer leur subsistance.

La CEIC a établi des lignes d'action pour favoriser et promouvoir l'accès des femmes aux professions habituellement exercées par des hommes. Un certain nombre de facteurs font cependant obstacle au progrès dans ce domaine.

Premièrement, la concentration et la ségrégation professionnelles continuent de dicter la formation des femmes en raison, dans une large mesure, de la mentalité des conseillers des Centres d'emploi du Canada qui ont tendance à confiner les femmes dans des professions traditionnelles. En 1978-1979, 85 % de toutes les femmes stagiaires se retrouvaient dans seulement huit professions, habituellement exercées par des femmes, et 50 % suivaient une formation de commis ou de sténographe (bien que seulement 14 % d'entre elles aient indiqué qu'il s'agissait là de leur profession habituelle). En ce qui concerne la formation en apprentissage, les femmes ne comptaient que pour 3 % des stagiaires et se retrouvaient surtout dans les catégories des services personnels et des services en général.

ÉTUDE TECHNIQUE N°8

SOMMAIRE

Étude sur l'activité des femmes dans les
professions non-traditionnelles

(A Review of Women's Participation
in the Non-Traditional Occupations)

Leah Cohen

Juillet 1981

Secteurs d'activité: Les entreprises du secteur primaire de l'extraction qui utilisent une technologie de pointe font porter leur planification sur une plus longue période, peu importe la province ou la taille de l'entreprise. A remarquer qu'elles sont surreprésentées en Alberta.

Nous avons constaté que le secteur d'activité et la province exercent une influence plus marquée que la taille de l'entreprise sur le nombre d'années médian pour lesquelles les entreprises planifient leurs besoins de main-d'oeuvre. Le secteur d'activité semble exercer une influence plus marquée que la province.

Les techniques informatiques avancées qui ont été utilisées pour cette analyse n'ont cependant pas permis d'établir statistiquement avec exactitude les effets de chacune des variables. Les trois exercent une forte influence et sont interreliées; par exemple, certains des secteurs d'activité dominant dans une province et ont tendance à être assez grands. Les trois variables sont importantes et contribuent à la planification (ou à l'absence de planification) de la main-d'oeuvre.

Enfin, notre rapport propose certaines façons d'améliorer la planification de la main-d'oeuvre au Canada, y compris celles dont avons parlées précédemment.

Les participants accepteraient, dans une certaine mesure, que les autorités provinciales ou fédérales, ou les deux à la fois, jouent un rôle plus important à certains égards, notamment au chapitre de la détermination des besoins et de la coordination. L'industrie ne veut pas se voir imposer des règles et des règlements stricts, mais souhaite plutôt que les autorités interviennent là où le besoin se fait sentir. Les autorités devraient au besoin offrir une aide technique. On devrait également mettre l'accent sur la planification à l'échelle régionale pour qu'il soit tenu compte des divers marchés du travail au Canada. Les regroupements naturels d'industries, s'il en est, devraient être favorisés par le gouvernement dans le but d'accroître l'efficacité de leur planification.

Après avoir analysé divers aspects de la planification de la main-d'oeuvre selon les secteurs d'activité, les provinces et la taille de chaque entreprise, nous en sommes venus aux conclusions suivantes:

Taille: La période de planification est, plus souvent qu'autrement, proportionnelle à la taille de l'entreprise. Les entreprises de 1 000 employés semblent représenter la taille clé.

Provinces: L'Ontario et l'Alberta comptent des entreprises où la planification de la main-d'oeuvre s'échelonne sur une plus longue période qu'au Québec et en Nouvelle-Écosse. Les entreprises du Québec ont tendance à planifier pour de courtes périodes, tandis que la Nouvelle-Écosse témoigne d'une plus grande variation par secteur.

entreprises avait un plan de main-d'oeuvre portant sur au moins un an et au plus dix ans, la médiane s'établit à 2,2 années. Nous avons examiné sous différents aspects la planification de la main-d'oeuvre dans ces 145 entreprises et établi des critères permettant de déterminer si cette planification étaient perfectionnée ou non. A partir de ces critères, on a constaté que 76 des 145 entreprises avaient des méthodes de planification perfectionnées.

Les données servant à la planification de la main-d'oeuvre sont, plus souvent qu'autrement, basées sur des renseignements provenant des entreprises, des secteurs d'activité ou encore des associations professionnelles de gestion. On n'utilise que très rarement les sources gouvernementales. Dans bien des cas, des programmes comme le Programme des prévisions relatives aux professions canadiennes (PPPC) et la Liste anticipative des déséquilibres dans les professions (LADP) n'étaient même pas connus des participants et encore moins utilisés par eux à des fins de planification.

Les participants misent largement sur leurs prévisions concernant les deux ou trois premières années de leur plan de main-d'oeuvre. Puis, leur confiance fait brusquement place à l'incertitude et peu d'employeurs estiment que leur planification vaille pour cinq ans ou plus.

Des pénuries de main-d'oeuvre se sont manifestées récemment dans les cinq grands domaines suivants: gestion, technique, comptabilité, informatique et métiers spécialisés. Les employeurs s'attendent non seulement à ce que ces pénuries persistent au cours des années 1980, mais qu'elles s'accroissent et donnent lieu à un accroissement des coûts, à un fléchissement de l'efficacité et à une baisse de la productivité.

Pour situer la planification de la main-d'oeuvre dans son contexte, il a été nécessaire d'examiner l'ensemble des pratiques de planification des entreprises. A cette fin, il a fallu établir une distinction entre les plans stratégiques et les plans d'exploitation et exposer en détail les pratiques de planification de la main-d'oeuvre se rattachant à chacune de ces deux catégories.

Notre étude porte sur 154 entreprises réparties dans quatre provinces canadiennes (Alberta, Ontario, Québec et Nouvelle-Écosse) et dans 15 secteurs industriels. Elle a été réalisée par une équipe d'intervieweurs qui ont eu des entretiens poussés avec des cadres supérieurs des entreprises visées.

Nous avons constaté que 90 entreprises (58,4 %) appliquaient des plans stratégiques assortis, dans 59 cas, ces plans de main-d'oeuvre portaient sur des périodes plus courtes que le minimum de cinq ans jugé nécessaire pour la planification stratégique. En effet, on s'est rendu compte que, dans la plupart des cas, la période de planification de la main-d'oeuvre était plus courte que celle du plan stratégique d'ensemble. Parmi ces 90 entreprises, 76,7 % (69) comptaient plus de 1 000 employés, tandis que seulement 58 % du total des entreprises visées par l'étude avaient un effectif aussi important.

Du total des entreprises, 147 suivaient des plans d'exploitation. Cinq des sept entreprises n'ayant pas de plans officiels se retrouvaient dans un seul secteur: manufacturier/machines et équipement. On note que 145

ÉTUDE TECHNIQUE N° 7

SOMMAIRE

La planification de la main-d'oeuvre au Canada

(Survey of Manpower Planning Practices in Canada)

R.J. Clifford and Associates

Juillet 1981

On constate que le chômage est plus aigu chez les jeunes adultes, tout particulièrement chez les femmes et les Indiens inscrits. Il serait aisé d'adapter les programmes d'emploi actuels et futurs aux besoins de ces groupes de la population.

De façon plus générale, les conclusions de l'étude indiquent que la population active autochtone est, dans l'ensemble, cantonnée dans les professions peu spécialisées et mal rémunérées et situées au bas de l'échelle. Il y aurait lieu d'élaborer des programmes d'action positive qui soient très dynamiques pour mettre fin à cette tendance.

La plupart des programmes d'aide sociale et d'emploi dont peuvent se prévaloir les migrants autochtones sont conçus pour répondre aux besoins de la société non autochtone. Il y aurait lieu d'envisager sérieusement l'élaboration de programmes spéciaux et exhaustifs, conçus uniquement pour répondre aux besoins des migrants autochtones.

- Le taux d'activité des hommes et des femmes est respectivement d'environ 25 % et 40 % inférieur chez les autochtones par rapport au reste de la population.
 - Sur le plan du travail, les autochtones se retrouvent dans quelques secteurs seulement de l'économie urbaine.
 - La majeure partie des actifs autochtones de la ville occupent des emplois mal rémunérés et peu spécialisés. En outre, la mobilité professionnelle des membres des deux sous-groupes autochtones semble quasi inexistante.
 - En moyenne, le revenu d'un ménage autochtone équivalant à environ la moitié de celui d'un ménage non autochtone de la ville.
 - La majorité des ménages dépendent d'un régime quelconque de compensation du revenu.
- Règle générale, les disparités sur les plans de l'emploi et du revenu que nous avons relevées sont suffisamment importantes pour justifier l'établissement de politiques et de programmes spéciaux visant à remédier aux besoins et aux problèmes de la population autochtone urbaine. Il y aurait lieu d'accorder une attention particulière aux familles monoparentales qui comptent pour près de la moitié de tous les ménages autochtones.
- L'intégration à la population active urbaine des parents célibataires autochtones présente un grave dilemme. Comme la plupart des familles autochtones monoparentales sont nombreuses, les prestations qu'elles reçoivent dans le cadre du régime actuel d'aide sociale sont supérieures aux revenus provenant d'un emploi rémunéré au taux du salaire minimum. Pour que l'emploi soit une option économique adéquate pour les parents célibataires autochtones, les gains provenant de l'emploi devront être substantiellement plus élevés que les minimums actuellement en vigueur.

- La population autochtone de Winnipeg serait de 23 000 habitants dont 7 900 Indiens inscrits et 15 100 Métis et Indiens non inscrits.
- Le récent mouvement de migration vers la ville semble être moins important que prévu. Les taux actuels de migration demeurent toutefois élevés et devraient contribuer à la croissance rapide de la population autochtone de la ville.
- La situation économique semble être le principal motif de migration vers la ville.
- Plusieurs aspects de la migration des Indiens inscrits et des Métis ou des Indiens non inscrits sont semblables, ce qui suppose que les circonstances entourant la migration pourraient être semblables chez les deux sous-groupes.
- L'actuelle population autochtone urbaine est caractérisée par une structure démographique très jeune.
- On s'attend à ce que d'ici 1985 près de 25 % de l'augmentation du nombre d'actifs en âge de travailler soit d'origine autochtone.
- Les facteurs démographiques, tout particulièrement le vieillissement de la population active, atténueront probablement les problèmes économiques auxquels se heurteront les actifs autochtones au cours de la décennie. Néanmoins, leurs problèmes demeureront beaucoup plus sérieux que ceux de l'ensemble de la population active urbaine.
- Les deux sous-groupes de la population autochtone sont confrontés à beaucoup de difficultés sur le marché du travail urbain. En règle générale, les jeunes Indiens inscrits et les femmes des deux sous-groupes sont les plus touchés.
- Le taux de chômage de la population active autochtone dépasse actuellement les 30 %, soit cinq fois plus que le taux de chômage de l'ensemble de la population de la ville.
- Exception faite des Métis et des Indiens non inscrits (hommes), la majorité des autochtones n'occupent des emplois que de façon irrégulière ou périodique.

PROFIL DE L'EMPLOI DES AUTOCHTONES SUR LE
MARCHÉ DU TRAVAIL DE WINNIPEG

Stewart J. Clatworthy

Cette étude met en lumière les principales conclusions d'une recherche portant sur la structure démographique et la situation économique de la population autochtone de Winnipeg.

Les quatre grands sujets ayant fait l'objet de la recherche sont les suivants:

- a) les récents mouvements de migration des autochtones vers les centres urbains;
- b) la structure démographique de la population autochtone urbaine;
- c) le profil de l'emploi et le taux d'activité de la population autochtone (c.-à-d. les Indiens inscrits, et les Métis et Indiens non inscrits) ainsi qu'à l'ensemble de la population étaient de nature comparative. En second lieu, nous sommes inspirés des données sur la structure démographique ainsi que des récents travaux de nature conceptuelle sur le cycle de vie et les différentes étapes de développement de la famille pour établir un ensemble de 25 sous-groupes de ménages qui ont servi de variables témoins dans notre analyse.

Voici les principales conclusions de l'étude:

- La population autochtone actuelle ayant fait l'objet de l'enquête se chiffre à environ 13 100 habitants dont 5 000 Indiens inscrits et 8 100 Métis et Indiens non inscrits

Juillet 1981

Stewart J. Clatworthy

(Patterns of Native Employment
in the Winnipeg Labour Market)

Profil de l'emploi des autochtones sur
le marché du travail de Winnipeg

SOMMAIRE

ÉTUDE TECHNIQUE N°6

iii) la nécessité d'assouplir les conditions d'entrée sur le marché du travail des femmes autochtones qui ont des familles et, en particulier, pour le groupe important de femmes autochtones qui sont chefs de famille monoparentale.

Stewart J. Clatworthy

Le rapport tente de synthétiser et d'interpréter les résultats des recherches actuelles sur la situation de l'emploi et les tendances de l'activité de la population féminine autochtone de Winnipeg. Les résultats indiquent clairement que les femmes autochtones connaissent de très grandes difficultés sur ce marché du travail urbain. Ces difficultés semblent être directement rattachées au faible niveau de scolarité et de formation, au confinement des femmes autochtones dans les professions de plus bas niveau dans la ville, et aux restrictions à l'entrée et à l'avancement sur le marché du travail qui tiennent aux caractéristiques démographiques de la population et surtout aux types de cellule familiale. Ces facteurs et contraintes se conjuguent pour reléguer la majorité des femmes autochtones au second plan sur le marché du travail.

Il est proposé dans l'étude, qu'on tienne compte de façon particulière des questions suivantes au cours du processus d'élaboration de politiques et de programmes d'emploi:

i) la nécessité d'établir des programmes de formation professionnelle mieux étoffés et de plus longue durée pour les femmes autochtones.

ii) la nécessité d'éliminer le cantonnement

professionnel extrême que connaissent les travailleuses autochtones et les obstacles à l'obtention d'un emploi, à l'avancement et à la stabilité de l'emploi auxquels sont confrontés les femmes autochtones car elles ne peuvent trouver du travail que dans les secteurs des services, de la fabrication et de la transformation et ce, aux échelons les plus bas.

ÉTUDE TECHNIQUE N°5

SOMMAIRE

Questions touchant le rôle des femmes autochtones
sur le marché du travail de Winnipeg

(Issues Concerning the Role of Native Women
in the Winnipeg Labour Market)

Stewart J. Clatworthy

Juillet 1981

rapport au rendement sur le marché du travail des femmes indiennes inscrites. Ces résultats ne sont pas incompatibles avec l'hypothèse selon laquelle ces programmes ne permettent pas le transfert des compétences ou n'amènent pas la personne qui en bénéficie à appliquer les compétences acquises dans le milieu de travail. De plus, à la lumière des critères actuels régissant l'admissibilité aux prestations d'aide sociale, il y aurait peut-être lieu de se préoccuper du fait que ces programmes de rattrapage servent de soutien du revenu plutôt que d'instrument d'acquisition de compétences. Il faudra donc faire une évaluation en profondeur des programmes actuels de rattrapage scolaire et d'acquisition des compétences surtout en ce qui touche les femmes indiennes.

Le résultat du cantonnement sur le marché du travail, de la discrimination ou de l'efficacité des programmes de formation ou de rattrapage scolaire.

(iii) Une scolarisation plus poussée a aussi un effet positif sur les niveaux professionnels autochtones (mesurés d'après l'indice professionnel Blisshen/McRoberts). Cependant, on observe cet effet surtout chez les personnes qui ont au moins une onzième année.

En termes d'élaboration de politiques, ces conclusions laissent entrevoir la nécessité de revoir et de mettre davantage l'accent sur la scolarisation et l'acquisition de compétences pour la population autochtone urbaine. A cet égard, les efforts devraient viser à inciter et à faciliter (à tout le moins) l'achèvement des études secondaires ou l'acquisition de certificats professionnels ou techniques, car notre analyse permet d'entrevoir des améliorations importantes du rendement sur le marché du travail lorsque les travailleurs ont au moins le niveau de scolarité ou de formation susmentionné. On devrait aussi signaler qu'une meilleure scolarisation (ou formation) n'est probablement pas un préalable suffisant aux succès sur le marché du travail pour les autochtones urbains. Le chômage chez les plus scolarisés d'entre eux reste substantiellement plus élevé par rapport à ce que l'on observe dans les milieux urbains en général. Les améliorations au chapitre de la scolarisation semblent cependant avoir pour effet de réduire les disparités en matière d'emploi qui existent entre les autochtones et la population en général.

Si les résultats sont loin d'être concluants, ils soulèvent néanmoins des questions pertinentes quant à l'efficacité des programmes de rattrapage scolaire par

Stewart J. Clatworthy

Cette étude représente une des rares tentatives d'évaluation des différences de rendement des autochtones sur le marché du travail urbain et des effets de la scolarisation sur les divers types de rendement. Au moyen de données micro-économiques, de techniques faisant usage de tableaux de contingences multi-dimensionnels, et d'une formule particulière d'analyse de régression, on a élaboré des modèles de taux d'activité, de taux d'emploi et de niveaux professionnels. Ces modèles permettent de prendre en ligne de compte les écarts des caractéristiques ethno-démographiques individuelles et de mesurer plus exactement les effets de la scolarisation sur le rendement au sein du marché du travail. Voici les principales conclusions:

i) Les effets de la scolarisation sur les taux d'activité de la population active autochtone sont positifs (c'est-à-dire qu'elle augmente les taux d'activité) bien que variables d'un sous-groupe de la population à l'autre. Ce sont les femmes autochtones qui enregistrent les plus fortes améliorations à ce chapitre.

ii) Les effets de la scolarisation sur les taux d'emploi sont très variables d'un sous-groupe ethno-démographique à l'autre. Chez les hommes indiens inscrits et les hommes et les femmes indiens et indiens non inscrits, une scolarisation plus élevée se traduit par des taux de chômage métis et indiens non inscrits, une scolarisation plus élevée se traduit par des taux de chômage indiens inscrits et les hommes et les femmes indiens, cependant, la probabilité du chômage est remarquablement plus élevée pour celles qui sont plus scolarisées. Cette situation peut être

ÉTUDE TECHNIQUE N°4

SOMMAIRE

Effets de la scolarisation sur le
marché du travail de Winnipeg

(The Effects of Education on Native
Behaviour in the Urban Labour Market)

Stewart J. Clatworthy

Juillet 1981

Enfin, le dernier élément essentiel du système proposé est la Banque d'expansion locale (BELO). En sa qualité de banquier des entreprises communautaires, la BELO consentirait des mises de fonds additionnels par l'entremise de la SEEL. Il pourrait s'agir d'une entité distincte reliée directement au réseau national grâce aux SEEL et offrant ses services par l'intermédiaire d'une institution financière comme la Banque fédérale de développement.

Ces quatre éléments constituent le cadre national qui serait établi pour favoriser le développement économique local. Un financement adéquat s'échelonnant sur une période de dix ans permettra d'améliorer considérablement la situation économique des collectivités et des personnes défavorisées.

Quatre nouvelles composantes sont essentielles en vue d'assurer le succès de la formule de développement communautaire: une société d'expansion économique nationale, une société d'expansion économique locale, un réseau de services de soutien et une banque d'expansion locale.

La Société d'expansion économique du Canada (SEEC) représenterait l'entité nationale de la formule de développement. Une petite équipe dynamique serait chargée d'élaborer une méthode d'analyse des résultats et du rendement en vue de l'affectation des fonds. Les groupes de la collectivité seraient tenus, à chaque étape du processus, de démontrer la rentabilité de plus en plus grande des initiatives locales afin de recevoir des crédits de la SEEC. En revanche, celle-ci mettrait un réseau de services à leur disposition.

A l'échelle de la collectivité, un nouvel organisme cadre, la Société d'expansion économique locale (SEEL), serait créé. Une loi fédérale définirait les critères régissant la constitution en sociétés des groupes représentant des collectivités bien délimitées et bénéficiant de façon manifeste de l'appui des administrations locales. Les conseils de direction des SEEL seraient représentatifs de l'ensemble de la collectivité. Les SEEL exerceraient des activités à but lucratif, en plus d'offrir bénévolement des services à la collectivité. Elles seraient également chargées de recueillir des fonds supplémentaires auprès du secteur privé.

On recommande la prestation de services de soutien en matière de formation, de consultation, de services juridiques et d'information. Lorsque faire se peut, les services devront être offerts par un tiers.

P.D. Brodhead, K. Svenson et M. Decter

Ce rapport analyse les programmes de création directe d'emplois adoptés au cours des dix dernières années et propose une orientation sensiblement différente. Les conclusions principales de l'analyse ont trait à l'évolution du marché du travail canadien dans les années 1980, à l'expérience acquise grâce aux programmes antérieurs et actuels ainsi qu'à la possibilité d'adopter une autre approche efficace. Le rapport propose la mise au point d'une formule de développement communautaire comme prolongement logique des programmes actuels visant la création d'emplois et l'expansion économique: elle viendrait s'ajouter aux initiatives du gouvernement sans pour autant les remplacer.

La formule proposée vise le chômage; les personnes défavorisées et les victimes du chômage structurel au Canada sont les groupes cibles visés par le programme de développement communautaire. Son adoption entraînerait la participation de l'ensemble de la collectivité à la mise sur pied de sociétés d'expansion économique locale. Des ressources seraient mises à la disposition de la collectivité afin de lui donner les moyens, pour la mise en valeur des compétences locales, de s'attaquer au problème du sous-développement. Une infrastructure organisationnelle serait mise en place afin de permettre au secteur défavorisé d'améliorer lui-même la situation socio-économique de la collectivité ou du groupe. Cette mobilisation des compétences, des ressources et de la collectivité favoriserait, par ricochet, la création d'initiatives individuelles. Le fait que la petite entreprise soit, en règle générale, une source de création d'emplois viendrait à l'appui de cette nouvelle approche.

ÉTUDE TECHNIQUE N°3

SOMMAIRE

Formule de développement communautaire
pour les années 1980

(Community-Based Development:
A Development System for the 1980s)

P.D. Brodhead, Michael Decker et Ken Svenson

Juillet 1981

ce problème sont exposées. Suit une comparaison des divers instruments d'intervention dont dispose le gouvernement quand il est appelé à prendre la relève des marchés de capitaux privés. Un cas particulièrement spécial et grave de projet financièrement inacceptable qu'expose le chapitre VII est celui de la continuation des activités d'une entreprise au bord de la faillite. L'étude montre clairement qu'il est souhaitable d'adapter le type de stimulant aux conditions qui font qu'un projet est inacceptable pour l'entreprise sans une aide gouvernementale.

En dernier lieu, le chapitre VIII étudie le problème de la corrélation entre les avantages attendus et les avantages réels au titre de l'emploi. On voit que les écarts entre les projets sur le plan de la technologie, c'est-à-dire les ratios capital/main-d'oeuvre, influent sur le niveau moyen et la stabilité de l'emploi, soit positivement, soit négativement. Pour tout projet donné, le ratio capital/main-d'oeuvre est une variable qui peut être tributaire du choix de l'entreprise. L'intérêt de l'entreprise et celui du gouvernement par rapport à ce choix sont discutés, ainsi que l'incidence du type de subvention gouvernementale sur ce choix. On voit comment certaines mesures de financement accroissent l'instabilité de l'emploi et la probabilité que le projet soit abandonné, alors que d'autres ont l'effet contraire. Certaines des questions traitées dans l'étude ne représentent que des manifestations mineures du "risque moral", mais ce risque peut se poser avec beaucoup de gravité lorsqu'il s'agit de subventions gouvernementales. En général, un marché conclu entre X et Y pose un risque moral pour X si Y doit modifier son comportement de façon préjudiciable pour X. L'étude se termine par une discussion générale de la question et de ses applications dans le cas de subventions gouvernementales.

Aux chapitres VI et VII, la théorie susmentionnée est appliquée à des projets qui sont économiquement inacceptables et à ceux qui sont financièrement inacceptables pour une entreprise donnée. Les premiers ont une valeur actuelle nette négative. La valeur relative des divers types de stimulants financiers (y compris les subventions en espèces, les prêts à faible taux d'intérêt et les subventions d'exploitation) est étudiée en détail. Un projet pourrait être inacceptable du point de vue financier parce que la situation de l'entreprise ne lui permet pas d'assumer le risque ou les coûts de financement que le projet présente. Les diverses façons qu'ont les marchés de capitaux privées de s'en prendre, pas toujours avec succès, à

entreprise déterminée. utilisant dans l'estimation du coût du capital-action pour une Le chapitre V illustre le recours aux deux méthodes en les de l'actif immobilisé en vue de l'estimation du coût du capital. méthode des flux actualisés et de celle de la fixation des prix III et IV fournissent une description et une évaluation de la du coût du capital et de la structure du capital. Les chapitres On trouvera au chapitre II un aperçu de la théorie générale de la situation, ce qui permettra de mieux aborder le problème. L'étude vise surtout à fournir une vue d'ensemble capitaux quant il s'agit d'établir le coût du capital pour répugnance à prendre certains risques et la structure des pas de géant en reconnaissant le rôle des impondérables, la pour l'entreprise. Ces trente dernières années, on a fait des critique dans ce cas est la valeur donnée au coût du capital l'entreprise par rapport au coût de l'investissement. L'élément selon le taux d'escompte, lié au coût du capital pour l'excèdent des liquidités futures de l'investissement rajustées en se fondant sur sa valeur actuelle nette, c'est-à-dire sur

CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES ENTRANT EN JEU DANS
L'OFFRE DE STIMULANTS AU SECTEUR PRIVÉ: LEUR
INCIDENCE SUR LE NIVEAU ET LA STABILITÉ DE L'EMPLOI

L.D. Booth et M.J. Gordon

D'habitude, les investissements du secteur privé sont financés par des fonds privés et l'intervention gouvernementale se limite aux politiques monétaires, fiscales et autres qui influent sur le niveau général des investissements. Cependant, il existe des cas où (1) le secteur privé ne ferait pas un investissement particulier ou une série d'investissements sans pouvoir bénéficier de stimulants ou de subsides spéciaux, et (2) les avantages sur le plan de l'emploi, de la croissance et autres, par rapport au coût social, dépassent les stimulants qui pourraient être nécessaires pour amener le secteur privé à investir.

Les types d'investissement susmentionnés posent deux problèmes: (1) quel stimulant le gouvernement doit-il offrir pour amener une entreprise à investir? (2) l'analyse sociale des coûts et avantages justifie-t-elle l'offre d'un stimulant? Le rapport ne s'occupe pas du dernier problème, mais traite du niveau minimum et de la meilleure formule que pourrait prendre le stimulant offert si l'investissement était jugé souhaitable du point de vue de la société. Il est important d'établir le type de stimulant, car il influera à la fois sur les coûts pour le gouvernement et sur la probabilité que l'entreprise conduise ses affaires de manière à concrétiser les avantages sociaux attendus.

Pour s'entendre avec l'entreprise sur le type de stimulant approprié, le gouvernement doit être en mesure de faire une évaluation critique des renseignements que cette dernière lui fournit. En temps ordinaire, une entreprise décide d'investir

SOMMAIRE

Considérations financières entrant en jeu dans
l'offre de stimulants au secteur privé: leur
incidence sur le niveau et la stabilité de l'emploi

(Consideration for Providing Incentives
for Private Industry and their Implications
for Employment Level and Stability)

L.D. Booth et M.J. Gordon

Juillet 1981

qu'il y a plein emploi lorsque le taux de chômage se situe à un niveau où le taux d'inflation reste stable. Le taux de chômage en période d'inflation non galopante s'appelle parfois le taux naturel de chômage. Si l'on se sert de cette définition du plein emploi, cela suppose que la politique gouvernementale doit reconnaître qu'il est souhaitable que le taux d'inflation soit stable, même s'il y a d'autres possibilités. Le principal avantage de cette définition du plein emploi, c'est qu'elle met l'accent sur ce qui demeure réalisable. Son principal inconvénient, c'est que rien ne permet de supposer que le taux de chômage naturel ainsi défini corresponde au chômage entièrement volontaire ou au chômage qui entraîne des difficultés matérielles minimales. Bien des économistes font valoir que la non-correspondance de ces concepts demeure le grand problème de l'économie moderne.

L'étude traite en profondeur de chacune de ces questions. Il s'agit essentiellement de faire le point sur chaque critère utilisé pour définir l'objectif de plein emploi et de montrer comment l'analyse économique a permis de jeter un peu de lumière sur chacun d'eux. L'étude vise aussi à montrer comment l'objectif de plein emploi des années 1940 qui avait fait consensus pouvait être justifié d'après les trois critères en question et comment ce consensus s'est effrité parce que chaque critère semble maintenant commander un objectif différent. En conclusion, le document traite de la façon de conjuguer ces trois critères en vue de définir un objectif de plein emploi pour les années 1980.

Troisièmement, on pourrait fixer l'objectif de plein emploi à partir de ce qui peut être accompli sans attiser de façon inacceptable l'inflation des prix. On peut d'une part dire

premiers.

difficultés matérielles accrues que provoque le chômage chez les alors plus d'importance que pour d'autres groupes en raison des touché. Les taux de chômage pour certains groupes prennent surtout chez les groupes dont le mieux-être s'en trouve durement de la nécessité de déterminer si ces manques se retrouvent de l'évaluation des manques à gagner que suppose le chômage et s'offrira au chômeur sera médiocre. Voilà qui milite en faveur pendant une période de chômage et que le choix des activités qui d'autant plus vrai que le revenu du chômeur sera moins protégé difficultés qu'il provoque. On peut supposer que cela sera préoccupations que suscite le chômage s'accroissent avec les matérielles qu'entraîne le chômage. Selon cette méthode, les l'objectif de plein emploi sur la mesure des difficultés Une deuxième possibilité consiste à faire reposer

manifestement contre-indiqué de recourir à cette méthode.

Pour montrer que l'on veut éliminer le chômage, il est Puisque l'on établit généralement un objectif de plein emploi d'argument irréfutable pour réduire ou éliminer ce chômage. aboutissants étaient bien compris elle ne fournirait pas chômage involontaire et que même si ses tenants et ses montrer qu'il n'existe pas de définition satisfaisante du qu'involontaire. Un des objectifs de cette étude consiste à que le chômage de surplus soit considéré comme volontaire plutôt plein emploi en fonction d'un taux de chômage mesuré, de sorte Premièrement, on pourrait envisager de déterminer l'objectif de l'objectif avoué des politiques d'emploi du gouvernement.

distincts, mais reliés, influent sur la nature éventuelle de

QU'EST L'OBJECTIF DE PLEIN EMPLOI POUR LES ANNÉES 1980?

Orley Ashenfelter

La dernière décennie a été le témoin de la disparition presque complète du consensus jadis bien ancré voulant que le gouvernement devait et pouvait maintenir le plein emploi. En rétrospective, ce qui était remarquable au sujet de ce consensus, ce n'était pas que l'on s'entende pour dire que les gouvernements devraient s'efforcer d'éliminer le chômage, mais qu'il soit largement admis qu'ils pouvaient, sans frais, atteindre cet objectif. Au cours des années 1950 et 1960, on a reconnu qu'un chômage constamment réduit entraînait des coûts se traduisant par un taux d'inflation plus élevé. Le consensus relatif à la politique de l'État s'est toutefois maintenu (même si les termes de l'équation communément appelée la courbe de Phillips devaient au moins être examinés) parce qu'il semblait valoir la peine de payer ce prix pour maintenir un faible taux de chômage. Ce sont les années 1970 qui ont donné le coup de grâce à ce consensus, tous les économistes et technocrates étant finalement convaincus, par la coexistence d'une inflation et d'un chômage élevés, que le maintien d'un taux de chômage faible provoquerait une accélération constante du taux d'inflation. Puisque l'on considère partout que l'inflation galopante est un prix trop élevé à payer, les technocrates sont pris de court. D'une part, le public est persuadé que le gouvernement devrait résoudre le problème du chômage, tandis que, d'autre part, les technocrates sont convaincus qu'ils en sont incapables sans attiser l'inflation, ce qui représente des coûts inacceptables. Tous ces changements présentent d'épineuses et difficiles questions pour l'avenir d'une politique gouvernementale concernant le plein emploi. En réalité, trois facteurs

ÉTUDE TECHNIQUE N°1

SOMMAIRE

Quel est l'objectif de plein emploi
pour les années 1980?

(What is a Full Employment Goal
in the 1980's?)

Orley Ashenfelter

Juillet 1981

T A B L E D E S M A T I È R E S

Étude No.	Auteur et Titre	Page
32.	Harvey Schwartz, "Perspectives d'emploi a moyen terme: certains sous-secteurs de l'industrie électronique." (The Medium-Term Employment Outlook: Selected Subsectors of the Electronics Industry)	32.1 - 32.5
33.	Robert W. Sexty, "Les entreprises du secteur public et l'emploi au Canada." (Public Enterprises and Employment in Canada)	33.1 - 33.2
34.	Arthur Smith, "Compétences, génériques: amélioration de la transférabilité dans la formation professionnelle." (Generic Skills: Improving Transferability in Occupational Training)	34.1 - 34.3
35.	David Stager, "Rôle du gouvernement fédéral dans la constitution d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée." (Federal Involvement in Post- Secondary Education for Highly Qualified Labour) (Parts I and II)	35.1 - 35.4
36.	Carole Swan, "Les femmes sur le marché du travail du Canada." (Women in the Canadian Labour Market)	36.1 - 36.5
37.	Goldfarb Consultants, "Évaluation des attitudes des Canadiens touchant l'assurance-chômage, les centres d'emploi du Canada et l'immigration) (An Evaluation of Canadians' Attitudes Towards Unemployment Insurance, Canada Employment Centres and Immigration)	37.1 - 37.4

Étude No.	Auteur et Titre	Page
26.	Ruben F.W. Nelson, "Perceptions du travail et répercussions sur les politiques liées au marché du travail et à l'emploi.	26.1 - 26.2
27.	Peat, Marwick et collaborateurs, Perspectives d'emploi à moyen terme: l'industrie canadienne de la fabrication de machines et d'équipement.	27.1 - 27.3
28.	(Federal Policies to Stimulate Private-Sector Employment) "Politiques fédérales visant à stimuler la création d'emploi dans le secteur privé."	28.1 - 28.3
29.	(The Medium-Term Employment Outlook: The Canadian Equipment and Machinery Industry) Rhys D. Phillips, "L'action positive: un instrument efficace de planification du marché du travail dans les années 1980."	29.1 - 29.5
30.	Frank Sampson, "Questions relatives à la situation des personnes handicapées au sein de la population active du Canada."	30.1 - 30.3
31.	"La situation des travailleurs âgés au sein de la population active." (The Labour Force Position of Older Workers)	31.1 - 31.4

TABLE DES MATIÈRES

Étude No.	Auteur et Titre	Page
20.	Donald R. Lessard, Carliss Y. Baldwin and Scott P. Mason, "Méthodologie pour l'évaluation des stimulants financiers à la création d'emplois." (A Methodology for Evaluating Financial Incentives to Create Employment)	20.1 - 20
21.	Neil MacDonald, "Perspectives d'emploi a moyen terme: l'industrie canadienne de l'automobile." (The Medium-Term Employment Outlook: Canadian Automotive Industry)	21.1 - 21.6
22.	Heather Menzies, "La femme et la microplaque." (Women and the Chip)	22.1 - 22.4
23.	"Études de cas en informatique." (Documentation supplémentaire à "La femme et le microplaque.") (Information Case Studies)	23.1 - 23.3
24.	Paul Mercier, "Aménagements non-traditionnels du temps de travail."*	24.1 - 24.4
25.	S.E. Moreau, "Prospective d'emploi à moyen terme: l'industrie de l'accueil."*	25.1 - 25.3

* version originale

TABLE DES MATIÈRES

Étude No.	Auteur et Titre	Page
14.	"Caractéristiques du chômage des particuliers."	14.1 - 14.3
	(The Unemployment Experience of Individuals)	
15.	Arnold C. Harberger, "Le coût d'option collectif de la main-d'oeuvre: problèmes de conception et de mesure examinés sous l'angle canadien."	15.1 - 15.3
	(The Social Opportunity Cost of Labour: Problems of Concept and Measurement as Seen from a Canadian Perspective)	
16	Tim Hazledine, "Le coût de la protection d'emplois dans 100 industries manufacturières canadiennes."	16.1 - 16.5
	(The Costs of Protecting Jobs in 100 Canadian Manufacturing Industries)	
17.	Elizabeth Humphreys, "L'évolution technologique et le travail de bureau."	17.1 - 17.2
18.	Informetrica Ltd., "Les marchés du travail canadiens dans les années 1980 aperçu macro-économique."	18.1 - 18.4
	(Canadian Labour Markets in the 1980s: A Macroeconomic Overview)	
19.	B.A. Keys and D.M. Caskie, "Perspectives d'emploi à moyen terme: la construction."	19.1 - 19.3
	(The Medium-Term Employment Outlook: Construction Industry)	

TABLE DES MATIÈRES

<u>Étude No.</u>	<u>Auteur et Titre</u>	<u>Page</u>
7.	R.J. Cliford and Associates. "La planification de la main-d'oeuvre au Canada."	7.1 - 7.4
8.	Leah Cohen, "Étude sur l'activité des femmes dans les professions non-traditionnelles."	8.1 - 8.3
9.	A.E. Daley, "Perspectives d'emploi à moyen terme: la finance, l'assurance et l'immobilier.	9.1 - 9.4
10.	Michael Decter, "Programmes de stimulation de l'emploi exécutés par les provinces ou les municipalités."	10.1 - 10.2
11.	Graham Glenday et Glenn P. Jenkins, "Adaption de la main-d'oeuvre: aperçu des problèmes et des politiques."	11.1 - 11.4
12.	"Tendance de la durée des périodes de chômage et d'emploi.	12.1 - 12.4
13.	"Le vécu du travail des chômeurs."	13.1 - 13.4
	(The Employment Experience of the Unemployed)	
	(Patterns of Duration of Employment and Unemployed)	
	(Labour Adjustment: An Overview of Problems and Policies)	
	(Programs to Encourage Employment: The Provinces or Municipalities as Agents)	
	(The Medium-Term Employment Outlook: Finance, Insurance and Real Estate Sector)	
	(A Review of Women's Participation in the Non-Traditional Occupations)	
	(Survey of Manpower Planning Practices in Canada)	

1.	Orley Ashenfelter, "Quel est l'objectif de plein emploi pour les années 1980?"	1.1 - 1.3
2.	L.D. Booth et M.J. Gordon, "Considérations financières entrant en jeu dans l'offre de stimulants au secteur privé: leur incidence sur le niveau et la stabilité de l'emploi."	2.1 - 2.3

(Financial Considerations for Providing Incentives for Private Industry and their Implications for Employment Level and Stability)

3.	P.D. Brodhead, Michael Decter et Ken Svenson, "Formule de développement communautaire pour les années 1980."	3.1 - 3.3
4.	Stewart J. Clatworthy, "Effets de la scolarisation sur le comportement des autochtones sur le marché du travail urbain."	4.1 - 4.2

(The Effects of Education on Native Behaviour in the Urban Labour Market)

5.	"Questions touchant le rôle des Femmes autochtones sur le marché du travail de Winnipeg."	5.1 - 5.1
----	---	-----------

(Issues Concerning the Role of Native Women in the Winnipeg Labour Market)

6.	"Profil de l'emploi des autochtones sur le marché du travail de Winnipeg."	6.1 - 6.4
	(Patterns of Native Employment in the Winnipeg Labour Market)	

* A noter:

Les études techniques sont disponibles dans la langue de l'auteur. Leurs titres originaux apparaissent entre parenthèses.

AVANT-PROPOS

Des études techniques conçues principalement en vue de fournir des analyses détaillées sur des questions précises touchant les politiques du marché du travail pour les années 1980 ont été préparées à la demande du Groupe d'étude.

Le Groupe d'étude avait pour mandat d'utiliser au maximum les travaux analytiques déjà effectués par les gouvernements provinciaux et fédéral et par le secteur privé. Par conséquent, les études techniques rassemblent et analysent les données fournies par ces travaux. Dans certains cas, cependant, le Groupe d'étude a demandé à d'autres organismes d'étudier des domaines stratégiques encore inexplorés et dont nous devrions éventuellement tenir compte dans l'élaboration des politiques du marché du travail.

Le contenu de chacune des études techniques reflète les points de vue de l'auteur et ne représente pas nécessairement ceux du Groupe d'étude. Les conclusions de ces études ne représentent pas non plus les politiques du gouvernement du Canada.

Ce condensé contient les sommaires des études techniques préparées à la demande du Groupe d'étude. En raison de la longueur de certaines études, les sommaires ne traitent pas toujours de toutes les questions abordées dans une étude donnée. Nous espérons cependant que les sommaires renseigneront suffisamment le lecteur pour lui permettre de décider s'il doit ou non commander une étude en particulier.

Emploi et Immigration Canada met les études techniques à la disposition des personnes qui désirent approfondir les questions touchant les politiques du marché de travail pour les années 1980 et dont traite le rapport du Groupe d'étude. Cette mesure vise à fournir au public matière à discussion sur les questions relatives au marché du travail des années 1980. Elle ne représente nullement une appréciation de la valeur technique ou des conclusions des études. On pourra se procurer copie des études techniques, du rapport du Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail ainsi que des exemplaires de ce condensé en s'adressant à :

Distribution et renseignements
Division des Affaires Publiques
Commission de l'Emploi
et de l'Immigration Canada
140, Promenade du Portage
Ottawa, K1A 0J9
Tél : 994-6313

CANADA

SOMMAIRES DES
ÉTUDES TECHNIQUES

Préparées à l'intention du Groupe d'étude
de l'évolution du marché du travail en tant
que documents de base pour la rédaction du
rapport intitulé "L'évolution du marché du
travail dans les années 1980"

Juillet 1981



Emploi et
Immigration Canada
Employment and
Immigration Canada

Canada

Sommaires des études techniques

Préparées à l'intention du
Groupe d'étude de l'évolu-
tion du marché du travail
en tant que documents de
base pour la rédaction du
rapport intitulé «L'évolution
du marché du travail dans
les années 1980»

Juillet 1981

Emploi et
Immigration CanadaEmployment and
Immigration Canada

